

Industrielle Beziehungen in Ost und West unter Veränderungsdruck

Bieszcz-Kaiser, Antonina (Ed.); Lungwitz, Ralph-Elmar (Ed.); Preusche, Evelyn (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bieszcz-Kaiser, A., Lungwitz, R.-E., & Preusche, E. (Hrsg.). (1995). *Industrielle Beziehungen in Ost und West unter Veränderungsdruck*. München: Hampp. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-409140>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Industrielle Beziehungen in Ost und West unter Veränderungsdruck

herausgegeben von

Antonina Bieszcz-Kaiser, Ralph-Elmar Lungwitz, Evelyn Preusche

Rainer Hampp Verlag

München und Mering 1995

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Industrielle Beziehungen in Ost und West unter
Veränderungsdruck** / hrsg. von Antonina Bieszcz-Kaiser ... -
München ; Mering : Hampp, 1995
ISBN 3-87988-145-6
NE: Bieszcz-Kaiser, Antonina [Hrsg.]

© 1995 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Meringerzeller Str. 16 D - 86415 Mering

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Inhalt

Vorwort der Herausgeber

9

I. Industrielle Beziehungen in Westeuropa im Wandel

Wandel in Organisierung und Regulierung gesellschaftlicher Arbeit

Walther Müller-Jentsch

15

Supranationale Arbeitsbeziehungen in der EU. Perspektiven einer europäischen Tarifunion

Anke Hassel

21

Arbeitnehmerpartizipation als Element industrieller Modernisierung. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland, Frankreich und anderen Ländern der Europäischen Union

Otmar Seul

43

II. Von der Hoffnung zur Desillusionierung - Industrielle Beziehungen in Mittel- und Osteuropa im Wandel

Die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Bulgarien

Dimitrina Dimitrova und Stefan Dimitrov

67

Arbeitsbeziehungen und Arbeitskonflikte unter den Bedingungen des Transformationsprozesses

Anna Buchner-Jeziorska

77

Die neoliberale Vision der sozialen Ordnung - Mythos oder Realität?

Maria Kajder-Gagacka

88

Die polnischen industriellen Beziehungen im Übergang

Anatol Peretiatkowicz

95

Arbeitskonflikte und industrielle Beziehungen in den privatisierten tschechischen Betrieben

Jan Vlácil

107

Die Lage der industriellen Beziehungen in Ungarn

Béla Galgóczi

122

Arbeitsmarktp Probleme und industrielle Beziehungen in der Transformationsperiode der Volksrepublik China

Ikuro Takagi

136

III. Ostdeutschland - ein Sonderfall der Entwicklung industrieller Beziehungen?

Von der Nachahmung zur Angleichung. Drei Etappen der Entwicklung industrieller Beziehungen in ostdeutschen Unternehmen

Evelyn Preusche und Ralph-Elmar Lungwitz

145

Handlungsbedingungen und Institutionalisierung ostdeutscher Betriebsräte - Versuch einer Typisierung sich entwickelnder Interaktionsformen

Silke Röbenack

167

Ostdeutsche Betriebsräte und frauenrelevante Probleme betrieblicher Mitbestimmung - Möglichkeiten und Grenzen

Antonina Bieszcz-Kaiser

185

„Die Privatisierung ist abgeschlossen, doch das Zittern geht weiter!“. Bedingungen und Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebspolitik im ostdeutschen Nahrungsmittelgewerbe

Wolfram Wassermann 197

Gewerkschaft - ein Motor regionaler Entwicklungsprozesse?

Elke Arnold 222

Das Management der Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) zwischen Interessenvertretung und Unternehmensleitung

Marion Neufeldt und Edith Rasche 227

Autoren 236

Vorwort der Herausgeber

Die Entwicklung industrieller Beziehungen in Ost und West und die zukünftigen Tendenzen der Gestaltung von Erwerbsarbeit bildeten den thematischen Rahmen einer internationalen Fachtagung, die durch das Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz e. V. vom 27.09. - 29.09.1994 in Zwönitz/Erzgebirge organisiert, und durch das Büro Chemnitz der Friedrich-Ebert-Stiftung in seit drei Jahren bewährter Art und Weise gefördert wurde. Das Treffen von Wissenschaftlern aus Ländern Ost- und Mitteleuropas sowie Asiens war das dritte dieser Art, das sich mit Problemen der Transformationsprozesse von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa befaßte. Im Unterschied zu den letzten beiden Tagungen, bei denen es vorrangig um die nationalen Privatisierungsstrategien und -ergebnisse in Ost- und Mitteleuropa und die Rolle der politischen und sozialen Akteure im Transformationsprozeß ging, standen diesmal der Wandel industrieller Beziehungen und deren Wechselwirkung mit der Gestaltung von Erwerbsarbeit in Ost und West im Mittelpunkt.

Die Beiträge der Fachtagung spiegelten die Vielschichtigkeit und Heterogenität des Themas wider. Dennoch werden ein halbes Jahrzehnt nach dem Beginn der osteuropäischen Transformationsprozesse einige allgemeine Entwicklungstendenzen sichtbar. Bei allen nationalen Besonderheiten bestand der gemeinsame Ausgangspunkt in allen Ländern in der Orientierung der politischen Eliten auf ein neoliberales Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell, das die Nomenklatura ökonomisch entmachten, den eingeschlagenen Weg unumkehrbar machen und einen Entwicklungsimpuls auslösen sollte, der die betreffenden Länder in überschaubaren Zeiträumen „*zurück nach Europa*“ führt. Daß damit erhebliche soziale Härten für große Teile der Bevölkerung verbunden sein würden, wurde als ein Übergangsphänomen interpretiert und billigend in Kauf genommen. Zugleich hoffte man darauf, daß spürbare Verbesserungen der

1

Siehe Fritze, L.; Kreißig, V.; Schreiber, E. (Hrsg.): Privatisierung und Partizipation. Ein Ost -West - Vergleich. In: Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF, Arbeitspapier 1993-4; Bieszcz-Kaiser, A.; Lungwitz, R.-E.; Preusche, E. (Hrsg.): Transformation - Privatisierung - Akteure. Wandel von Eigentum und Arbeit in Mittel- und Osteuropa, München und Mering 1994

Lebenslage eintreten würden, ehe sich Betroffenheiten zu gesellschaftlich relevanten Widerständen verdichten könnten.

Mit Ausnahme Ostdeutschlands, wo die institutionellen Regelungen der Bundesrepublik nahezu unverändert übertragen wurden, ließen sich die politischen Eliten in den Ländern Mittel- und Osteuropas zunächst mit der institutionellen Ausgestaltung der industriellen Beziehungen, insbesondere auf der betrieblichen Ebene, Zeit. Statt dessen beteiligte sich der Staat an tripartistischen Konsultationen auf nationaler oder Branchenebene. Dahinter verbarg sich wohl die Befürchtung, daß gesetzlich garantierte Mitbestimmungsrechte auf der Ebene des Betriebes den notwendigen Prozeß der Reorganisation behindern könnten, eine Befürchtung, die sich jedoch weder in Ostdeutschland (*Preusche, Lungwitz* in diesem Band) noch in den Staatsbetrieben Polens bestätigte². In der Zwischenzeit ist dieser Institutionalisierungsprozeß, wenn auch mit erheblichen nationalen Unterschieden, weiter fortgeschritten.

Die Beiträge und die Diskussion auf der Fachkonferenz haben für die ost- und mitteleuropäischen Länder drei Momente deutlich hervorgehoben:

1. den Tripartismus der industriellen Beziehungen,
2. die spezifische Rolle des Staates mit seiner Doppelfunktion als Arbeitgeber und als Gestalter der neuen wirtschaftlich-sozialen Ordnung,
3. die unterschiedlichen Modelle der Konfliktlösung bzw. Konsensbildung.

Der Institutionalisierungsprozeß der industriellen Beziehungen, einschließlich der Schaffung ihrer gesetzlichen Grundlagen, ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit fortgeschritten und ist eng verbunden mit den sich vollziehenden Veränderungen in der jeweiligen Wirtschaft und Gesellschaft generell. Erkennbar wird, daß die Situation auf dem Arbeitsmarkt und der Wandel der Eigentumsverhältnisse die industriellen Beziehungen insbesondere auf der betrieblichen Ebene in ihrer Ausprägung stark beeinflussen. Differenziert verläuft auch die Formierung der Akteure industrieller Beziehungen

²

Pinto, B.; Belka, M.; Krajewski, S.: Transforming State Enterprises in Poland, Policy Research Working Papers, The World Bank, 1993

einschließlich der Herausbildung ihrer spezifischen Interessenlagen und ihrer Möglichkeiten, diese zu artikulieren. Zwar existieren mittlerweile in allen Ländern Mittel- und Osteuropas Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen, aber ihre Rolle bei der Gestaltung der sozialen Beziehungen, bei Konfliktlösung bzw. Konsensbildung ist unterschiedlich.

In den westlichen Industriegesellschaften sind die industriellen Beziehungen sowohl Ausdruck der dort existierenden normativen Grundlagen als auch historisch eingeübter Verhaltensmuster; sie werden nicht zuletzt durch die jeweilige Arbeitsmarktsituation beeinflusst. In den mittel- und osteuropäischen Ländern gestalten sich diese sozialen Beziehungen zwischen den Akteuren in Abhängigkeit von der jeweiligen Etappe des Transformationsprozesses und zeichnen sich durch einen - wenngleich in unterschiedlichem Maße - höheren Grad der Politisierung aus, der sich aus der wesentlich stärkeren Rolle des Staates in den industriellen Beziehungen erklärt. Der Staat ist nicht nur unmittelbarer Arbeitgeber in dem noch existierenden staatlichen Wirtschaftssektor, sondern er verbirgt sich letzten Endes auch häufig hinter formal privatem Eigentum³ und beeinflusst durch seine politischen Entscheidungen direkt oder indirekt das Handeln der Akteure industrieller Beziehungen auf allen Ebenen. Dem liberalen Selbstverständnis der politischen Eliten folgend, zieht sich der Staat zwar aus dem wirtschaftlichen Leben und aus seinen sozialen Sicherungsaufgaben zurück, es ist jedoch offen, bis zu welchem Grade er dies in den Ländern Ost- und Mitteleuropas überhaupt kann, ohne die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems zu gefährden. Er kann dies wahrscheinlich nicht in dem Maße wie in den funktional ausdifferenzierten westlichen Industriestaaten, so daß der Grad der Politisierung industrieller Beziehungen in Ost- und Mitteleuropa auch künftig höher sein wird als in Westeuropa.

Die Interessenpolarisierung der Akteure industrieller Beziehungen in Ost- und Mitteleuropa verläuft entlang einer durch ökonomische Zwänge und politische Machtverhältnisse fixierten Achse. Dementsprechend entwickeln sich die industriellen Beziehungen mehr (z.B. Polen) oder weniger (z.B. Tschechien) konfliktorisch, wobei nationale Mentalitäten durchaus eine Rolle spielen.

3

Stark, D.: Nicht nach Design: Rekombiniertes Eigentum im osteuropäischen Kapitalismus, PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 94, 1/1994

Generell kann man in den mittel- und osteuropäischen Ländern eine Tendenz zu repräsentativen Formen der Interessenvertretung beobachten. Der fortschreitende Institutionalisierungsprozeß der industriellen Beziehungen soll nicht nur zur Konkretisierung der Rolle und der Kompetenz des jeweiligen Akteurs beitragen, sondern auch bessere Bedingungen für den sozialen Dialog zwischen den Akteuren schaffen und somit die notwendige politische Stabilität für den weiteren Transformationsverlauf stärken.

Ganz andere Entwicklungstendenzen industrieller Beziehungen zeigen sich gegenwärtig in den Industrieländern Westeuropas. Unter den Bedingungen der Globalisierung der Märkte und einer weltweiten Vernetzung ökonomischer Aktivitäten verstärken sich Trends zur organisatorischen und operativen Dezentralisierung von Unternehmen, gekoppelt mit Tendenzen zur Deregulierung, Flexibilisierung und Verbetrieblischung der kollektiven Arbeitsbeziehungen. (Müller-Jentsch in diesem Band). Entscheidend ist, daß die Dezentralisierung der industriellen Beziehungen zu einer Relativierung und Flexibilisierung der Strukturen führt und sich damit auch die sektoralen betrieblichen Regulierungsmechanismen verändern. Demzufolge wächst die Regelungskompetenz betrieblicher Akteure, repräsentative Formen der Interessenvertretung werden ergänzt durch Formen direkter Beteiligung. „Mitbestimmung in der ersten Person“ - so Müller-Jentsch -, d. h. individuelle Selbstregulation und Selbstbestimmung werden verstärkt eingefordert. Unternehmen versuchen, durch neue Partizipationsangebote dieses Bestreben in die Unternehmensentwicklung einzubinden und dadurch für sich zu nutzen. Offen ist, ob sich Formen direkter, individueller oder kollektiver Partizipation künftig als eine Alternative zur repräsentativen Mitbestimmung entwickeln werden oder ob sich eine neue Vernetzung zwischen beiden herausbilden kann.

In den Beiträgen des vorliegenden Sammelbandes, die drei inhaltlichen Schwerpunkten zugeordnet wurden, widerspiegeln sich relativ deutlich die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen industrieller Beziehungen in Ost und West. Den Charakter von Sonderfällen haben dabei die Situation in Ostdeutschland und in China. Im ersten Teil des Buches werden die Wandlungstendenzen industrieller Beziehungen in Westeuropa aufgezeigt. Den einführenden Beitrag dazu hielt Walther Müller-Jentsch. Der Beitrag von Otmar Seul befaßt sich mit Problemen der direkten Beteiligung der Arbeitnehmer (Qualitätszirkel, Gruppenarbeit) in Betrieben der Automobilindustrie (West-)

Deutschlands und Frankreichs. Er analysiert Vorbehalte und positive Erfahrungen der Akteure industrieller Beziehungen mit Formen direkter Arbeitnehmerpartizipation. *Anke Hassel* wendet sich Entwicklungstendenzen supranationaler Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union zu. Mit Blick auf eine mögliche Tarifpolitik im Rahmen der Europäischen Union widerspricht die Autorin einer Überbetonung der Bedeutung der Lohnkosten und verweist auf den gewachsenen Stellenwert solcher Faktoren wie Mitbestimmung, berufliche Bildung und Partizipation, aber auch staatliche Effizienz und Transparenz.

Im zweiten Teil findet der Leser länderspezifische Beiträge zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Mittel- und Osteuropa. *Dimitrina Dimitrova* und *Stefan Dimitrov* beschreiben den schwierigen institutionellen Wandel in Bulgarien. Die Herausbildung eines neuen Systems industrieller Beziehungen charakterisieren sie als einen in zwei Phasen verlaufenden Prozeß: 1. die Herausbildung unabhängiger Akteure, 2. die Etablierung eines sozialen Dialogs zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften. *Anna Buchner-Jeziorska*, *Anatol Peretiatkowicz* und *Maria Kajder-Gagacka* zeigen in ihren Beiträgen die Wandlungen und Differenzierungen in den industriellen Beziehungen Polens im Verlaufe der Transformationsperiode. Wesentlich langsamer und weit weniger konfliktorisch als in Polen vollziehen sich die Veränderungen in den tschechischen industriellen Beziehungen, die *Jan Vlacil* in seinem Beitrag beschreibt. Er geht dabei insbesondere auf das Verhältnis zwischen Management und Gewerkschaften ein. *Bela Galgoczi* charakterisiert die Akteure der industriellen Beziehungen in Ungarn und das Funktionieren der Beziehungen zwischen ihnen auf den verschiedenen Ebenen. *Ikuro Takagi* schließlich zeigt in seinem Beitrag die enormen Schwierigkeiten bei dem auf längere Zeiträume angelegten Versuch, die Volkswirtschaft Chinas unter Beibehaltung des politischen Systems in eine Marktwirtschaft zu transformieren.

Der dritte Teil des Buches besteht aus Beiträgen, die sich mit dem „Sonderfall Ostdeutschland“ befassen und im Ergebnis verschiedener Forschungsprojekte entstanden sind. *Evelyn Preusche* und *Ralph Lungwitz* legen in ihrem Beitrag Phasen der Entwicklung der industriellen Beziehungen in ostdeutschen Betrieben dar. Sie charakterisieren insbesondere die Beziehungen zwischen Management, Betriebsrat und Betriebsbelegschaft in der jeweiligen Entwicklungsstufe. *Silke Röbenack* unternimmt - aus der Sicht des Institutionalisierungsprozesses der ostdeutschen Betriebsräte - einen

Typisierungsversuch der sich entwickelnden Interaktionsformen. *Antonina Bieszcz-Kaiser* geht in ihrem Beitrag auf die Möglichkeiten und Grenzen ein, spezifische Interessen weiblicher Beschäftigter in Gremien betrieblicher Interessenvertretung geltend zu machen. Sie zeigt auch den Wandel von Einstellungen der Frauen zur gewerkschaftlichen Vertretung ihrer Interessen. In seinem Beitrag zu Erfahrungen der Gewerkschaftsarbeit in privatisierten ostdeutschen Unternehmen des Nahrungsmittel- und Genußmittelgewerbes sowie des Hotel- und Gaststättenwesens behandelt *Wolfram Wassermann* die spezifischen Probleme von Unternehmen, die sich aus der Konstellation eines unter der Kontrolle westlicher Kapitalgeber stehenden Managements und ostdeutscher gewerkschaftlicher Interessenvertretung ergeben. Auf praktische Fragen der Gewerkschaftsarbeit in der Region Chemnitz geht *Elke Arnold* ein. Sie beschreibt die Aktivitäten der IG Metall in der Region seit der Wende und hebt dabei insbesondere die Leistungen dieser Gewerkschaft bei der Schaffung von Arbeits-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS) und damit zur aktiven Arbeitsmarktpolitik hervor. Den Problemen des Managements bei der Erfüllung der beschäftigungs- und strukturpolitischen Aufgaben der ABS-Gesellschaften ist der abschließende Beitrag von *Marion Neufeldt* und *Edith Rasche* gewidmet. Es werden nicht nur die gesetzlichen Grundlagen ihres Wirkens ausführlich dargestellt, sondern auch die Komplexität der gegenwärtigen Aufgabenstellung, der sich das Management dieser Gesellschaften stellen muß.

Die Beiträge dieses Bandes zeigen, daß die sich vollziehenden Veränderungen industrieller Beziehungen in Europa nicht unwesentlich von der Kompetenz und dem Engagement der sozialen Akteure abhängen werden.

Zu danken gilt all jenen, die neben den Autorinnen und Autoren das Erscheinen unseres Buches ermöglicht haben.

Unser Dank gilt der Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Chemnitz, für die bewährte und sehr gute Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung unserer Tagung sowie Irina Ermischer, die für den reibungslosen Ablauf der Tagung sorgte. Wir danken dem Studenten Ralf Rauer, der das druckfertige Manuskript erstellte, und Heidrun Boche für ihre Unterstützung beim Korrekturlesen. Die Übersetzung der ausländischen Beiträge übernahm Ralph-Elmar Lungwitz.

Die Herausgeber

Wandel in Organisation und Regulierung gesellschaftlicher Arbeit

Walther Müller-Jentsch

In meinem, als „*Einstiegsreferat*“ für die Thematik dieser Tagung verstandenen Beitrag beziehe ich mich vorwiegend auf den deutschen Kontext, allerdings mit dem Verständnis, daß die vorgetragenen Veränderungen und Tendenzen nicht nationalspezifische sind, sondern - mutatis mutandis - auch für andere westliche Industrieländer zutreffen.

1. Der Kontext

Wir erleben gegenwärtig einen tiefgreifenden Wandel in der Organisation und Regulierung der gesellschaftlichen Arbeit.¹ Die Koordinaten, innerhalb derer sich dieser Wandel vollzieht, werden durch die Gleichzeitigkeit von Globalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen gebildet. Der amerikanische Zukunftsforscher John Naisbitt spricht von einem „*global paradox*“: „*Im Prozeß der weltweiten wirtschaftlichen Integration werden die Teilkomponenten zahlreicher, kleiner und wichtiger zugleich. Mit dem Wachstum der Weltwirtschaft schrumpft gleichzeitig die Größe ihrer einzelnen Teile*“ (Global Paradox, Düsseldorf 1994, S. 18).

Wir haben es also auf der einen Seite mit Tendenzen zur Globalisierung der Märkte und zur weltweiten Vernetzung ökonomischer Aktivitäten zu tun, auf der anderen Seite mit Tendenzen zur organisatorischen und operativen Dezentralisierung (ungeachtet fortschreitender strategischer Zentralisierung) von Unternehmen sowie mit Tendenzen zur Deregulierung, Flexibilisierung und Verbetrieblichung der kollektiven Arbeitsbeziehungen.

¹ Unter *Organisation* werden im wesentlichen die Systeme der betrieblichen und gesellschaftlichen Arbeitsteilung und der beruflichen Qualifizierung, unter *Regulierung* die Systeme der normativen Regelungen (u.a. Arbeitsrecht, Kollektivverträge) verstanden.

Diese paradoxe Gleichzeitigkeit ist sowohl Ursache als auch Ergebnis unternehmerischer Strategien, die wiederum als Antworten auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen zu verstehen sind.

Zu diesen Herausforderungen gehören unter anderem:

- die verschärfte Konkurrenz durch südostasiatische und neuerdings osteuropäische Produktionsstandorte;
- die Transnationalisierung der Arbeitsmärkte, die unternehmerische Zugriffe auf ein expandierendes Arbeitskräftepotential erlaubt;
- die mikroelektronische oder „*dritte industrielle Revolution*“, die das technologische Potential sowohl für globale wie für dezentrale Strategien zur Verfügung stellt;
- sowie der sozio-strukturelle Wandel, häufig mit dem Stichwort „*Wertewandel*“ bezeichnet, welcher qualitativ veränderte Anforderungen sowohl an die Marktbeziehungen mit den Kunden als auch an die Arbeitsbeziehungen mit den Arbeitnehmern stellt.

Die Aufzählung ließe sich unschwer verlängern. Da jedoch das Thema meines Vortrags ein anderes Zentrum hat, will ich es dabei belassen. Denn in meinem Vortrag geht es darum, die Veränderungen in den Formen und Inhalten der Organisation und Regulierung der gesellschaftlichen Arbeit aufzuzeigen. Bezogen auf diese Veränderungen stellen die soeben angeführten ökonomischen, technischen und sozialen Entwicklungen ja nur die Komponenten jenes Spannungsfeldes dar, das ich mit der Gleichzeitigkeit von Globalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen gekennzeichnet habe. In diesem Spannungsfeld freilich vollzieht sich der mir als Thema aufgegebenen Wandel in der Organisation und Regulierung der gesellschaftlichen Arbeit.

2. Bisheriges Standardmodell der Organisation und Regulierung der Arbeit

Bevor ich auf diese Veränderungen bzw. die Erosion der institutionellen Strukturen von Organisation und Regulierung der gesellschaftlichen Arbeit

eingeh, möchte ich zunächst das bisherige, für den privatwirtschaftlichen und großbetrieblichen Sektor gültige Modell in groben Strichen skizzieren.

Die typischen Produktionseinheiten im industriekapitalistischen System der gesellschaftlichen Arbeitsteilung sind Betriebe, die unter einheitlicher organisatorischer Leitung marktgängige Güter und Dienstleistungen arbeitsteilig produzierten. Die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für die abhängig Beschäftigten werden in Kollektivvereinbarungen fixiert, deren Regulierungseinheiten einerseits Betriebe und andererseits Branchen in ihren nationalstaatlichen Grenzen sind.

Die normative Regulierung der Arbeit erfolgt vornehmlich durch repräsentative Organisationen - Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände - und vorwiegend auf sektoraler Ebene. Für die komplementäre Regulierung auf betrieblicher Ebene sind ebenfalls repräsentative Akteure - entweder gesonderte Institutionen, z.B. Betriebsräte, oder gewerkschaftliche Untergliederungen, z.B. Shop Stewards - zuständig.

Der Staat setzt die arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus ist er als „*active state*“ zuständig für eine stabilitäts- und wachstumspolitische Wirtschafts-, Einkommens- und Beschäftigungspolitik. Das Arbeits- und Sozialrecht hat das sogenannte „*Normalarbeitsverhältnis*“ als zentrale Bezugsgröße.

Ich will nun nicht behaupten, daß dieses Modell der Organisation und Regulierung der Arbeit der Vergangenheit angehört, aber daß es doch gegenwärtig in vielen Dimensionen dem Wandel unterworfen ist und sich im Übergang zu einem (möglicherweise auch mehreren) neuen Modell(en) befindet.

3. Konturen eines neuen Modells

Hüten werde ich mich, hier bereits ein neues Modell der Organisation und Regulierung der gesellschaftlichen Arbeit zu skizzieren. Über den dazu notwendigen Überschuß an spekulativer Lust verfüge ich nicht. Es lassen sich jedoch einige Tendenzen benennen, die auf die Erosion des alten Modells verweisen. Ich werde acht solcher Tendenzen vorstellen.

Erste Tendenz: Dezentralisierung der industriellen Beziehungen

Beobachtbar ist, daß sektorale und großflächige Tarifvereinbarungen generell eine Relativierung und Flexibilisierung finden - wenn schon nicht durch ihre Ersetzung (wie großenteils in Großbritannien) so doch durch ihre Ergänzung durch betriebliche Vereinbarungen (z.B. Öffnungsklauseln oder Hrteklauseln in Tarifverträgen; Haustarifverträge; Betriebsvereinbarungen anstelle von Tarifverträgen). Die Regelungskompetenz der betrieblichen Akteure nimmt dadurch zu.

Zweite Tendenz: Repräsentative Formen der Interessenvertretung werden relativiert bzw. ergänzt durch direkte Partizipation

Als repräsentative Institutionen haben Gewerkschaften und Betriebsvertretungen die Interessen der Arbeitnehmer bisher stellvertretend wahrgenommen. War dies für materielle und andere schutzbedürftige Interessen (Lohn, Arbeitsplatzsicherheit) ein adäquater Vertretungsmodus, so erfordern doch die sog. „postmaterialistischen“ Interessen (wie Autonomie, Kommunikation, Selbstverwirklichung) eine andere als die repräsentative Form der Mitbestimmung; eingefordert wird eine „Mitbestimmung in der ersten Person“. Diese Tendenz machen viele Unternehmer sich im Zuge ihrer (aus anderen, betriebswirtschaftlichen Gründen eingeleiteten) operativen Dezentralisierung zunutze, indem sie den Beschäftigten Partizipationsangebote machen. Man kann diese Entwicklung als eine Gefahr für die institutionalisierte Mitbestimmung betrachten (weil dadurch möglicherweise die Beschäftigten der repräsentativen Interessenvertretung durch Betriebsräte und Gewerkschaften zukünftig weniger Bedeutung beimessen könnten), aber auch als eine Chance, die repräsentative Mitbestimmung mit der direkten Partizipation zu vernetzen (z.B. durch Betriebsvereinbarungen über Qualitätszirkel und Gruppenarbeit).

Dritte Tendenz: Erosion des Normalarbeitsverhältnisses

Früher stand im Zentrum der Organisierung und Regulierung der gesellschaftlichen Arbeit das Normalarbeitsverhältnis, d.h. die unbefristete Vollzeitbeschäftigung, der in der Regel männliche Fach- und Spezialarbeiter und Angestellte während ihres vollen aktiven Lebens nachgingen. Auf diesen Typ von

Arbeitsverhältnis waren Arbeitsrecht und Tarifpolitik zugeschnitten. Seit den achtziger Jahren verliert das Normalarbeitsverhältnis an normierender Kraft. Der Arbeitsmarkt ist durch eine „neue Unübersichtlichkeit“ gekennzeichnet; vielfältige Formen prekärer Arbeitsverhältnisse (Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Leiharbeit, Heim- und Telearbeit, geringfügige Beschäftigung etc.), aber auch neue Formen „*unselbständiger Selbständigkeit*“ und längere Unterbrechungen der beruflichen Tätigkeit erfordern eine Anpassung des Arbeitsrechts und der Tarifverträge an diese neuen Formen der Beschäftigung. Auch die Gewerkschaften haben akzeptieren müssen, daß manche Form sogenannter prekärer Arbeitsverhältnisse (z.B. Teilzeitarbeit) ebenso wie die Arbeitszeitflexibilisierung und das „*sabbatical*“ auch Chancen für die individuelle Lebensgestaltung bieten.

Vierte Tendenz: Dezentrierung des Betriebs

Der Betrieb löst sich als wirtschaftliche und soziale Einheit auf. Betriebsaufsplitterungen, zunehmende Subkontraktverhältnisse und Ausgründungen, die Tendenz zur Entkopplung von Fachabteilungen und zur Bildung von (subbetrieblichen) Cost- und Profitcenters sowie von zwischenbetrieblichen Netzwerken gefährden die Einheitlichkeit und Kohäsion der betrieblichen Interessenvertretung, sofern es nicht zu rechtlichen Innovationen für die Neuschneidung von Mitbestimmungsbereichen kommt.

Fünfte und sechste Tendenz: Branchen verlieren, Regionen gewinnen an Bedeutung für die Organisation und Regulierung der Arbeit

Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der industriellen Beziehungen steht eine teilweise Schwächung der Aggregationsfunktionen der Tarifverbände. Die in Deutschland traditionell mitgliederstarken Arbeitgeberverbände melden neuerdings die Zunahme von Verbandsaustritten. Vielen Unternehmen, vor allem aus dem mittelständischen Bereich und aus den neuen Bundesländern, erscheinen die großflächigen Tarifverträge als zu wenig flexibel für ihre betrieblichen Bedingungen. Hinzu kommt das einige große Unternehmen (z.B. IBM, Hoechst) bestrebt sind, Unternehmensteile aus dem Geltungsbereich von Hochlohn-Tarifverträgen in Geltungsbereiche mit Niedriglohn-Tarifverträgen zu verlagern.

Es zeichnet sich eine Tendenz zur „*Neuschneidung*“ von Branchen als tarifvertragliche Regulierungseinheiten ab.

Erhöhte Bedeutung gewinnen andererseits die Regionen, sei's als regionale Wirtschaftsräume (etwa in Form regionaler Unternehmensvernetzung insbesondere kleinerer und mittlerer Unternehmen), sei's als neue Verhandlungsarenen bzw. neue Regulierungsorte industrieller Beziehungen mit teilweise anderen Akteuren als wir sie für die traditionellen - nach Betrieb und Branche differenzierten - industriellen Beziehungen kennen. Ich denke hierbei an landes- und regionalspezifische Qualifizierungs- und Forschungsinstitutionen, Behörden, Kammern etc.

Siebente Tendenz: Verlust der Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates

Mit der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und verstärkt mit der Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union entstehen transnationale Wirtschaftsräume, die die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates im Hinblick auf Wirtschaft und industrielle Beziehungen beschränken. Keynesianische Wirtschaftspolitik war gebunden an nationalstaatliche Interventionsmöglichkeiten in Wirtschaftskreisläufe. Andererseits sind die Chancen für einen Euro-Keynesianismus nicht besonders groß.

Achte Tendenz: Die Europäisierung der industriellen Beziehungen hinkt der wirtschaftlichen Entwicklung weit hinter her

Es gibt einen beträchtlichen „*institutional lag*“ zwischen der Schaffung wirtschaftlicher Institutionen und der von Institutionen der Mitbestimmung und Tarifpolitik auf europäischer Ebene. Zwar existieren die kollektiven Akteure - EGB und UNICE einschließlich der sektoralen Verbände -, aber sie haben bisher nur „gemeinsame Erklärungen“, keine Verträge beschlossen. Einen ersten Ansatz stellen jedoch die Euro-Betriebsräte dar, die nunmehr - nach zwanzigjähriger Diskussion und „*Vorbereitung*“ durch eine EU-Richtlinie von der Kommission beschlossen wurden.

Supranationale Arbeitsbeziehungen in der EU - Perspektiven einer europäischen Tarifunion

Anke Hassel

1. Einleitung und Problemstellung

Noch vor kurzer Zeit als ein eher spekulatives Thema abgetan, gibt es mittlerweile eine recht umfassende Diskussion über die Perspektiven eines europäischen Systems industrieller Beziehungen. Diese Diskussion konzentriert sich auf Bereiche, wo es bereits konkrete Ansatzpunkte gibt: die Errichtung europäischer Betriebsräte (Streeck/Vitols 1993) und den Sozialen Dialog oder die europäische Sozialpolitik nach dem Maastrichter Vertrag (Jacobi 1994). Zu den Möglichkeiten einer europäischen Tarifpolitik bzw. europäischer Kollektivbeziehungen sind die Meinungen weiterhin spärlich und auch eher zurückhaltend (Keller 1994).

Zwei von der EU- Kommission in Auftrag gegebene Gutachten des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB und des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft haben nun die Frage der Tarifpolitik in der europäischen Währungsunion neu problematisiert. Die beiden Gutachten basieren auf den gleichen grundlegenden Überlegungen zu den Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion, unterscheiden sich jedoch in der politischen Bewertung dieser Folgen.

Die Argumentation beider Gutachten lautet wie folgt: Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion beseitigt die Möglichkeit zur Wechselkursveränderung (Abwertung) einzelner Länder, die die ökonomischen Ungleichgewichte zwischen Volkswirtschaften zumindest kurzfristig ausgleicht. Da zugleich auch keine anderen Schutzmechanismen für die Wettbewerbssituation einzelner Regionen vorhanden sind, wird die Entwicklung der Lohnstückkosten zur entscheidenden Variablen in der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen bzw. regionalen Branchen. Damit entsteht ein erhöhter Druck auf die regionale Tarifpolitik zu „leistungsorientierten“ Ergebnissen, wie die Arbeitgeber es formulieren (Fröhlich et al. 1994, S. 94), oder zu einer

wechselseitigen Abwärtsspirale, wie die Gewerkschaften den Vorgang beschreiben (Heise 1994, S. 75). An die Stelle der Wechselkursflexibilität tritt somit die Lohnflexibilität.

Diese weitverbreitete Einschätzung, die auf neoklassischen Wirtschaftstheorien beruht, führt bei stabilitätsorientierten Theoretikern zur Befürwortung der Währungsunion, weil sie die Europäische Union in einen „*optimalen Währungsraum*“ transformiert. Dieser optimale Währungsraum definiert sich durch den Umstand, daß er ein Wirtschaftsraum ist, der größer, möglichst mehrfach größer ist als der Raum, für den sich ein wirksames Lohnkartell etablieren läßt (Sievert 1993, S. 18). Ohne die organisatorische Kompetenz der Gewerkschaften, effektive Lohnkartelle zu errichten, regulieren sich die Lohnzuwächse nach den unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten der einzelnen Teilwirtschaften und die Tarifparteien befinden sich in einem Wettbewerb zwischen Regionen bzw. Ländern um Investitionen und Beschäftigung.

Ausgehend von diesen Prämissen folgert das Institut der deutschen Wirtschaft, daß sich die Arbeitgeber zwar weiterhin am Sozialen Dialog in der EU beteiligen sollten, es jedoch keine ökonomisch überzeugenden Gründe gibt, den Lohnfindungsprozeß in der Europäischen Union auf die supranationale Ebene zu verlagern. *„In einer Zeit, in der die meisten Mitgliedsländer durch eine stärkere Dezentralisierung der Tarifverhandlungen die Flexibilität der Löhne und des Arbeitsmarktes zu erhöhen versuchen, sind Forderungen nach einer Zentralisierung des Tarifgeschehens in der EU offensichtlich ein Schritt in die falsche Richtung.“* (Fröhlich et al. 1994, S. 67)

Das WSI bestätigt die Grundannahme der zunehmenden Bedeutung der Lohnkosten in der europäischen Währungsunion und bekräftigt: *„Tarifpolitik wird damit endgültig zur wichtigsten Größe der Standortpolitik“* (Heise 1994, S. 74). Das gewerkschaftseigene Institut folgert jedoch - anders als die Arbeitgeber -, daß die Gewerkschaften der Abwärtsspirale im Wettbewerb um niedrigere Lohnkosten nur durch die Entwicklung europäischer Tarifstrukturen begegnen können. Hier befinden sich die Gewerkschaften in einem Dilemma bzw. Trilemma, nämlich der Gefahr, der Aufgabe der Regionalisierung, Suprastaatlichkeit und Vermittlung von Mitgliederinteressen nicht gewachsen zu sein. Gewerkschaftsfreundliche Wissenschaftler wie Klaus Busch lehnen die Währungsunion sogar aus dem Grund ab, weil sie den Gewerkschaften nicht zutrauen, ein Lohnkartell auf europäischer Ebene zu etablieren (Busch 1992).

Demnach kommen beide Seiten der deutschen Tarifparteien zu dem Ergebnis, daß die Wirtschafts- und Währungsunion die Bedeutung der Lohnpolitik und den Druck in Richtung einer stabilitäts- und wettbewerbsorientierten Tarifpolitik erhöht, wobei die Arbeitgeber den Wettbewerbsdruck auf die Lohnpolitik begrüßen, die Gewerkschaften hingegen befürchten.

In diesem Beitrag soll eine Gegenthese aufgestellt werden: Aus einer eher institutionell geprägten Perspektive erscheint die Argumentation der überragenden Bedeutung der Lohnkosten nicht überzeugend. Anstatt auf die unterschiedlichen Niveaus von Lohnstückkosten bzw. der relativen Entwicklung derselben zu verweisen, mehren sich die Anzeichen, daß gesellschaftliche Institutionen wie Mitbestimmung, berufliche Bildung und Partizipation, aber auch staatliche Effizienz und Transparenz sowie die Marktnähe für Investitionsentscheidungen und damit auch für Beschäftigungsförderung eine zumindest ebenso wichtige Rolle für die Beschäftigungsentwicklung spielen. Stellt man den Kostenfaktor Arbeit und Produktivitätsfortschritte weiter allein in den Mittelpunkt einer möglichen europäischen Tarifpolitik und unterschätzt somit die Bedeutung institutioneller/qualitativer Faktoren der Tarifpolitik, verstellt man sich selbst den Blick für sinnvolle und realistische Formen europäischer Kollektivverhandlungen.

Nur vor dem Hintergrund einer institutionellen Wirtschaftslehre sind zudem Publikationen einzuordnen, die im globalen Vergleich die Reichhaltigkeit der Institutionen zur Berufsbildung und Innovation in den Bereichen Organisation und Partizipation als den wesentlichen Wettbewerbsvorteil für das europäische Modell verstehen (Thurow 1992). Diese Argumentation läßt sich durchaus auf das Binnenverhältnis in der Europäischen Union übertragen: Die Bedingungen des globalen Wettbewerbs setzen die Unternehmen industrialisierter Länder in erster Linie nicht unter einen Kostendruck, sondern unter einen Innovationsdruck. Lohnkostendruck entsteht erst bei mangelnder Innovationsfähigkeit und Strukturkonservatismus. Bei dem Begriff einer europäischen Tarifpolitik muß es hingegen in erster Linie um die soziale Regulierung von Innovation und Strukturwandel auf europäischer Ebene gehen. In diesem Sinne findet man die Zukunftsprobleme nationaler Tarifpolitik spiegelbildlich auf der europäischen Ebene wieder: Die Folgen des Strukturwandels in der Form von Dezentralisierung und Konzentration von Unternehmen, neue Formen der Organisation und

Partizipation wie auch Industriepolitik und Regionalpolitik sind die Themen europäischer Tarifpolitik.

2. Voraussetzungen für europäische Tarifverhandlungen

Ein historischer Rückblick auf die Entstehungsbedingungen nationaler Tarifsysteme zeigt, daß „*die Systeme der paritätischen Konfliktregelung und Normsetzung eine 'gesellschafts-evolutionäre Erfindung' (sind) - sie sind nicht den Köpfen juristischer Staatsbeamter entsprungen, sondern aus den sozialen und wirtschaftlichen Konflikten zwischen Kapital und Arbeit hervorgegangen*“ (Müller-Jentsch 1993, S. 497). Rechtliche Regulierungen ohne soziale Interessenpolitik und Akteure derselben entfalten in der Regel keine soziale Wirkung. Beispiele dafür finden sich in vielen Ländern der Dritten Welt, wo ein progressives Arbeitsrecht wenig über die Bedingungen in der Arbeitswelt aussagt.

Vielmehr müssen die sozialen Interessenlagen und die organisatorische Kompetenz der Akteure zu einer gesellschaftlichen Interessenkonstellation führen, in der die Errichtung trans- bzw. supranationaler Formen des Interessenausgleichs als die optimale Problemlösung erscheint. Es läßt sich kein Szenario schlechterdings entwickeln, bei denen Arbeitgeber oder Gewerkschaftsverbände in europäische Verhandlungen eintreten, ohne daß ihre eigenen Interessen dabei befriedigt werden können. Drei notwendige Bedingungen für die Entstehung supranationaler Verhandlungsstrukturen sollen daher im folgenden geprüft werden:

- die Interessenlage der Arbeitgeber und Gewerkschaften in Europa;
- ihre organisatorische Kompetenz und ihr Status als europäischer Akteur sowie
- die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer möglichen kollektivvertraglichen Beziehung auf europäischer Ebene.

Dabei läßt sich vorweg schon sagen, daß auch für die europäischen Arbeitsbeziehungen der Umstand gilt, der auch bei der Errichtung der Tarifaufonomie in der modernen Industriegesellschaft spätestens seit Anfang dieses Jahrhunderts gegolten hat: Eine Tarifunion bzw. Sozialunion muß von den Gewerkschaften befürwortet und erkämpft werden, wie auch die Bereitschaft der Arbeitgeber zum kollektiven Verhandeln vor nun knapp hundert Jahren. Ein

sozialer Fortschritt durch europäische Regulierung hängt in hohem Maße von der Prioritätensetzung der Arbeitnehmerverbände ab.

2.1. Interessenkonstellation europäischer Tarifparteien

Die europäischen *Arbeitgeber* haben wiederholt bekräftigt, daß sie selbst kein genuines Interesse an einer europäischen Tarifpolitik haben: Der Vorsitzende des europäischen Arbeitgeberverbandes UNICE, Zygmunt Tyszkiewicz, hat in Übereinstimmung mit dem Institut der deutschen Wirtschaft erklärt, daß seine Organisation zwar keine ideologischen Vorbehalte gegen europäische Tarifverhandlungen habe, aber daß sie in einer Zeit, in der der Trend überall zu dezentralisierten Vereinbarungen geht, erst noch von der Sinnhaftigkeit zentralisierter Verhandlungen überzeugt werden müßte (Carley 1993, S. 125). UNICE hat daher auch relativ früh seine Bedingungen genannt, die bei europäischen Tarifverhandlungen erfüllt sein müssen - wohl wissend, daß sie in absehbarer Zeit kaum erfüllt würden. Diese Bedingungen beinhalteten:

- eine Repräsentativität der beteiligten Verbände,
- ein umfassendes Mandat und
- die Garantie, daß Vereinbarungen tatsächlich umgesetzt würden.

Mit diesen Kriterien versuchte UNICE seine Teilnahme an den Gesprächen des Sozialen Dialogs von möglichen Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene abzugrenzen. Bis heute ist UNICE nicht an Tarifverhandlungen, sondern lediglich an einem unverbindlichen Meinungsaustausch interessiert.

Welches sind die möglichen Interessenkonstellationen, die europäische Arbeitgeber an den Verhandlungstisch bringen würden?

Ein wesentliches Interesse nationaler Arbeitgeberverbände an Tarifverträgen ist der Ausschluß von Lohnkosten aus der Konkurrenz. Insbesondere in lohnintensiven Branchen könnte ein europäischer Tarifvertrag unfairen Wettbewerb aufgrund von zwanghaft niedrig gehaltenen Löhnen verhindern. Bei der Entstehung der ersten Tarifverträge in der Druckindustrie in Deutschland ging es den Arbeitgebern in erster Linie um die Ausschaltung unliebsamer Konkurrenz.

Die Schmutzkonzurrenz von damals ist jedoch nur ein anderer Begriff für das soziale Dumping von heute. Die fehlende Homogenität des europäischen Raumes in bezug auf institutionelle Faktoren und Lebenshaltungskosten läßt den Faktor der Schmutzkonzurrenz verblassen. In Bereichen, wo eine Art Schmutzkonzurrenz stattfindet, sind europäische Arbeitgeber einer Regulierung auch nicht abgeneigt. Zum Beispiel ist die geplante Entsende-Richtlinie der Kommission, die dem entsandten Arbeitnehmer die gleichen Arbeitsbedingungen gewährt wie dem Einheimischen in dem Land, in dem er eingesetzt wird, nichts anderes als ein Schutz der einheimischen Industrie vor niedrigen Löhnen. Insbesondere die Arbeitgeber der Bauindustrie der nördlichen Länder, aber auch der Zentralverband des deutschen Handwerks haben daher ein großes Interesse an der Verabschiedung der Entsende-Richtlinie. In dieser Funktion sind auch europäische Arbeitgeber durchaus an einer europäischen Regulierung interessiert.

Eine weitere wesentliche Motivation der Arbeitgeber zu Anfang des Jahrhunderts, sich auf zentralisierte Tarifverhandlungen einzulassen, waren die Befürchtungen vor politischer Intervention. Erst die Novemberrevolution 1918 bewegte die deutschen Arbeitgeberverbände dazu, eine Vereinbarung über die Zentralarbeitsgemeinschaft von Arbeitgebern und Gewerkschaften abzuschließen (Müller-Jentsch 1983, S. 145). Sie befürchteten weitaus schlimmere politische Eingriffe in ihr Eigentumsrecht und sahen in dem Entgegenkommen gegenüber den Gewerkschaften eine Strategie gegen Sozialisierungsmaßnahmen.

In den Auseinandersetzungen zum Europäischen Betriebsrat läßt sich die Strategie der europäischen Arbeitgeber, auf dem Verhandlungswege Schlimmeres zu verhindern, sehr gut illustrieren. Die Arbeitgeber haben in der langen Odyssee der Richtlinie ihre Positionen nur dann aufgegeben, „*wenn begründeter Anlaß zu der Vermutung bestand, daß eine Fortführung der Blockadetaktik eine aus Verbandssicht strengere, verbindliche Richtlinie nicht länger würde verhindern können*“ (Keller 1994, S. 23). Die gleiche Interessenlage liegt der Formulierung des Maastrichter Sozialprotokolls durch die europäischen Tarifverbände zugrunde. Die europäischen Arbeitgeber sind sehr wohl daran interessiert, auf europäischer Ebene auf Regulierungsformen Einfluß zu nehmen, wenn die Möglichkeit besteht, daß sich auf dem Verhandlungswege für sie angenehmere Lösungen finden lassen. Anders läßt sich ihre Teilnahme an dem Sozialen Dialog, zu der sie in keiner Weise verpflichtet sind, nicht erklären.

Als drittes wesentliches Interesse der Arbeitgeber an Tarifverträgen ist noch die Konfliktvermeidung zu nennen. Sie ist zumindest in Ländern, die eine Friedenspflicht während der Laufzeit von Tarifverträgen kennen, eine starke Motivation, an Tarifverträgen festzuhalten, während in den Ländern, die keine Friedenspflicht haben, wie Großbritannien und Irland, auch das Interesse an Branchentarifverträgen auf seiten der Arbeitgeber wesentlich geringer ausfällt. Damit wird das Interesse der Unternehmen an einem Tarifvertrag erst forciert, wenn sich die Konfliktfähigkeit europäischer Gewerkschaften erkennen läßt. Diese Konfliktfähigkeit ist jedoch bei den europäischen Gewerkschaften wenig ausgeprägt und auch in der nahen Zukunft nicht zu erwarten.

Als Schlußfolgerung läßt sich festhalten, daß in den Situationen, in denen die Interessenlage den europäischen Arbeitgebern eine Regulierung auf europäischer Ebene nahelegt, die Arbeitgeberverbände auch durchaus nicht abgeneigt sind, auf der europäischen Ebene zu agieren. Allerdings fehlt es offensichtlich an Interessen der Arbeitgeber, die weitergehende europäische Kollektivverhandlungen opportun erscheinen lassen. Ohne dauerhafte Drohungen mit politischer Intervention des europäischen Gesetzgebers und größerer Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften werden die Arbeitgeber sich nicht an europäischen Verhandlungen ernsthaft beteiligen.

Vertreter der Euro-Verbände der europäischen *Gewerkschaften* gelten in der Regel als Optimisten, was die Erstellung eines europäischen Tarifverhandlungssystems angeht. „*European collective bargaining will be here sooner rather than later*“ behauptet Peter Coldrick vom Europäischen Gewerkschaftsbund (Coldrick 1990, S. 59). Der Europäische Gewerkschaftsbund betont dementsprechend auch in Übereinstimmung mit der Europäischen Kommission regelmäßig sein Interesse an europäischen Tarifverhandlungen und klagt seit Beginn der Gespräche zum Sozialen Dialog über deren Unverbindlichkeit. Für die Gewerkschaften hat die europäische Verhandlungsebene einen wesentlich höheren Stellenwert als für die Arbeitgeber. Dies läßt sich auf drei Faktoren zurückführen:

- Standardisierung von Arbeitsbedingungen: Binnenmarkt und Währungsunion errichten in Europa einen einheitlichen Wirtschaftsraum, in dem sich keine nationale Volkswirtschaft mehr durch Handelshemmnisse oder Wechselkursanpassungen schützen kann. Weite Bereiche vormals abgeschotteter Industrien werden dem Wettbewerb ausgesetzt. Die

europäischen Gewerkschaften haben sich bereits früh für einen Sockel von Mindestrechten für die Arbeitnehmer der EG stark gemacht, um einen unfairen Wettbewerb zu verhindern. Sie setzen sich für die Festschreibung national erreichter Standards der Sozialpolitik ein, die nicht durch europäische Deregulierungsmaßnahmen unterlaufen werden dürfen. Dabei kommt es ihnen prinzipiell nicht darauf an, ob diese Mindeststandards gesetzlich oder tariflich reguliert werden. Den Gewerkschaften geht es in erster Linie um die Zustimmung der Arbeitgeber und der Europäischen Kommission zur Notwendigkeit weitgehender sozialer Regulierung in Europa.

Die Gewerkschaften haben sich über den sehr unverbindlichen Charakter der Sozialcharta und deren eher zögerliche Umsetzung sehr enttäuscht gezeigt¹ und auch in der jüngsten Diskussion über das Grünbuch zur Sozialpolitik auf eine sozialpolitische Grundrechtscharta insistiert. In diesem Sinne kann man in der Befürwortung von europäischen Tarifverhandlungen durch die Gewerkschaften eine flankierende Maßnahme zur Erreichung dieses Mindeststandards an sozialer Absicherung erkennen. Alle Verhandlungen zwischen EGB und UNICE, ob als sozialer Dialog oder als genuine Tarifverhandlungen deklariert, belegen zumindest einen europäischen Regulierungsbedarf bestimmter Sachverhalte. Je mehr Sachverhalte und Themen die Gewerkschaften in die Gespräche einbringen können und je intensiver diese Diskussion erfolgt, desto stärker ist die Argumentation für eine supranationale Regulierung sozialpolitischer Themen.

- Deregulierung nationaler Schutzvorschriften: Zweites Interesse der Gewerkschaften an supranationalen Verhandlungen ist die Verhinderung nationaler Deregulierungsmaßnahmen durch die europäische Ebene. Insbesondere Gewerkschaften, die unter starken konservativen Regierungen eine Welle von Deregulierungs- und Privatisierungsprojekten erlebt haben, erhoffen sich von einer europäischen Reregulierung die Rücknahme oder zumindest eine Modifizierung nationaler Politik. Offensichtliches Beispiel dafür ist Großbritannien, wo die Gewerkschaften erst durch die Erfahrungen mit der Regierung Thatcher zu überzeugten Europäern wurden. Aber auch in

1

Bis zum Sommer 1994 wurde etwa die Hälfte der 47 Initiativen des sozialpolitischen Aktionsprogramms tatsächlich umgesetzt.

anderen Ländern gibt es ein starkes Interesse der Gewerkschaften an europäischen Verhandlungen zum Ausgleich nationaler Politik.

- Partizipation an der Gestaltung der europäischen Integration. Während nationale Gewerkschaftspolitik in hohem Maße mit der Vertretung ihrer Interessen durch Arbeiterparteien in nationalen Parlamenten verknüpft ist, hat diese Art der Lobbyarbeit noch keine Entsprechung auf europäischer Ebene gefunden. Die Struktur des europäischen Regierungssystems, die das Zentrum der Macht noch immer bei den Vertretern der nationalen Regierungen im Ministerrat beläßt, modifiziert den Spielraum für Interessenpolitik der Gewerkschaften. In dem Maße, wie sich Politik und Ökonomie internationalisieren und europäisieren, wird jede Form der transnationalen Begegnung für die Gewerkschaften bedeutsam. Eine Aufwertung des Sozialen Dialogs zu mehr Verbindlichkeit und gegebenenfalls Tarifverhandlungen verstärkt den Status der Gewerkschaften als europäischer Akteur und politischer Interessenvertreter.

Als der strukturell schwächere Partner, für den Regulierung in der Regel einen gewissen Schutz vor der Ausbeutung von Machtungleichgewichten bedeutet, sind Gewerkschaften stets in höherem Maße an gemeinsamen Regulierungen mit Arbeitgeberverbänden und Regierungen interessiert. In der Europäischen Union wird dieses Interesse noch durch den Verlust traditioneller Formen der Lobbyarbeit und zusätzlichen Liberalisierungsdruck verstärkt. Die Interessenlage europäischer Gewerkschaften drängt in Richtung Europäisierung von Verhandlungsstrukturen.

2.2. Akteurstatus europäischer Interessenverbände

Nur *starke* Organisationen können verbindliche Vereinbarungen schließen. Tarifliche Vereinbarungen bedürfen der Umsetzung sowohl im Verhältnis zwischen den Tarifvertragsparteien als auch im Binnenverhältnis der Organisationen. Die Verbände müssen in der Lage sein, die Umsetzung ihrer eigenen Verpflichtungen zu kontrollieren und Nichtbefolgung zu sanktionieren. Diese Kontrollfunktion kann entweder durch rechtliche Maßnahmen unterstützt werden oder von den Tarifparteien völlig eigenständig geleistet werden. Diese Erkenntnis war bereits den Buchdruckern bewußt, als sie 1899 auf dem Gewerkschaftstag freier Gewerkschaften ein Plädoyer für Tarifverhandlungen

hielten: „*Tarifliche Vereinbarungen sind dort erstrebenswert, wo eine starke Organisation der Unternehmer wie auch der Arbeiter vorhanden ist, welche die Gewähr für Aufrechterhaltung und Durchführung des Vereinbarten bieten*“ (Müller-Jentsch 1983, S. 1443). Starke Verbände sind daher die institutionelle Voraussetzung für die Implementierung möglicher Vereinbarungen.

UNICE ist der allgemeine *Arbeitgeberverband* in der europäischen Gemeinschaft. UNICE hatte im Juni 1989 32 nationale Arbeitgeberverbände aus 22 Ländern als Mitglieder. Die Vorsitzenden der Mitgliedsverbände stellen den Verwaltungsrat, der seinerseits einen Vorstand bestimmt. Entscheidungen innerhalb des Verwaltungsrates werden im Konsensprinzip getroffen. Als Verband nationaler Verbände, die wiederum in den seltensten Fällen über ein Verhandlungsmandat verfügen, hat UNICE offensichtlich kein Mandat für Tarifverhandlungen im Sinne von Regulierung der Arbeitsverhältnisse. Es gibt in UNICE zudem keine verbindliche Entscheidungsstruktur. UNICE selbst bestätigt immer wieder, daß alle ihre Mitgliedsverbände sich lediglich freiwillig den Entschlüssen des Vorstandes unterwerfen. Angesichts des fehlenden rechtlichen Rahmens gibt es keine Möglichkeit, Entscheidungen gegen den Willen der Mitgliedsverbände durchzusetzen.

In der Europäischen Union gibt es noch kaum sektorale Arbeitgeberverbände. Die Industrieverbände des Privatsektors, die sich Anfang 1992 auf ca. 50 beliefen, verstehen sich selbst nur als Wirtschaftslobby und nicht als Arbeitgeberverbände. Dies ist ein großes Problem sowohl in bezug auf die ersten Ansätze eines sektoralen sozialen Dialogs als auch in der Besetzung der Arbeitgeberbank in den Gemeinsamen Ausschüssen der Kommission. Aus dieser Erkenntnis heraus hat UNICE in den letzten Jahren zaghafte Schritte in Richtung sektorale Organisationen gemacht. Das European Employers' Network (EEN) bringt die Fachspitzenverbände² zusammen, die dort einen besseren Informations- und Erfahrungsaustausch erfahren sollen.

Einziger sektoraler Arbeitgeberverband, der an dem Sozialen Dialog beteiligt ist, ist der Europäische Verband der Öffentlichen Unternehmen (CEEP). Die Mitglieder der CEEP sind teils nationale Verbände, meist jedoch einzelne öffentliche Unternehmen. 1990 hatte CEEP über 260 Mitgliedsunternehmen

(Carley 1993, S. 112). Die Struktur von CEEP basiert auf Ländervertretern³, die zum einen die Aktivitäten der Mitglieder in einem Land koordinieren und sie zugleich in der Generalversammlung vertreten. Diese bestellt eine Delegiertenkommission, die sozusagen den Vorstand von CEEP bildet.

Ein wesentliches Problem europäischer Arbeitgeber bzw. Industrieverbände ist zudem offensichtlich die Konkurrenzsituation der verschiedenen Branchenverbände untereinander und ihre Zurückhaltung gegenüber sozialen Fragen (Keller 1994, S. 7). Im allgemeinen haben Arbeitgeberverbände an der Heterogenität von Interessen der Mitglieder zu leiden, die sich ja nicht nur als Tarifpartei gegenüberstehen, sondern auch als Konkurrent auf den Produktmärkten. Es gibt zudem erhebliche Differenzen zwischen den verschiedenen nationalen Arbeitgeberverbänden, so zwischen dem britischen Verband CBI und der deutschen BDA. Innerhalb von UNICE haben sich zwar beide Verbände in bezug auf Mitbestimmungsfragen auf eine klare ablehnende Position geeinigt, die auch von der BDA in der innerdeutschen Debatte bezogen wurde. Dennoch dürfte der Grad der Ablehnung in beiden Ländern deutlich unterschiedlich sein. Eine aktuelle Studie über die Einstellungen von Arbeitgebern und Gewerkschaftsverbänden zur europäischen Mitbestimmung kam zu dem Schluß, daß die Heterogenität in UNICE in bezug auf die Frage der Mitbestimmung größer sei als innerhalb des EGB (Timmesfeld 1994, S. 203).

Abschließend muß festgehalten werden, daß die europäischen Arbeitgeber nur über einen sehr schwachen Akteurstatus als Tarifpartei verfügen. Angesichts des mangelnden Interesses an supranationaler Handlungskompetenz als Arbeitgeber sollte dies jedoch auch nicht überraschen. Die CEEP hebt sich hier von den Arbeitgebern des privaten Sektors ab, da sie als Akteur einen besseren Status sowie als Verband der Unternehmen des öffentlichen Bereichs eine besondere politische Verantwortung hat. Wie wir später noch ausführen werden, spiegelt sich dieser Status auch in ihrer Position zu kollektiven Vereinbarungen wider.

Spätestens seit seinem 7. Kongreß 1991 in Luxemburg versucht sich der *Europäische Gewerkschaftsbund* durch Strukturreformen auf seine Rolle als Koordinator europäischer Kollektivverhandlungen vorzubereiten. Der EGB selbst ist Dachorganisation von 30 Gewerkschaftsverbänden aus 21 Ländern und hat als

3

Die Beneluxländer gelten als eine Gruppe (Carley 1993, 113)

Organisation von Dachorganisationen kein direktes Mandat für Verhandlungen. Aus Deutschland sind sowohl DGB als auch DAG Mitglied im EGB. Höchstes Entscheidungsgremium des EGB ist der Kongreß (Gewerkschaftstag), dessen Delegierte alle 4 Jahre zusammenkommen und über die Beschlußlage sowie den Vorstand entscheiden. Zwischen den Gewerkschaftstagen entscheidet der Vorstand des EGB, in dem sowohl jedes Land als auch jeder Branchenausschuß und der Frauenausschuß vertreten ist.

Insbesondere die Einbeziehung der Branchenausschüsse in die Entscheidungsstruktur des EGB sollte eine Koordinierung der Branchen verbessern und sie gemäß ihrer neuen Rolle als Tarifpartei aufwerten. Es bestehen zur Zeit 16 Branchenausschüsse, die sich aus nationalen Branchengewerkschaften zusammensetzen. Die größten Ausschüsse sind der Ausschuß der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (EGÖD) mit 7 Millionen Mitgliedern, der Metallarbeiterbund (EMB) mit über 6 Millionen Mitgliedern und die Angestellten der EURO-FIET mit mehr als 5 Millionen Mitgliedern. Sowohl Struktur als auch Aktivitäten der Branchenausschüsse fallen sehr unterschiedlich aus und einzelne Ausschüsse spezialisieren sich gemäß den Bedingungen innerhalb der einzelnen Branchen auf unterschiedliche Schwerpunkte (Stöckl 1986, S. 222 und Carley 1993, S. 118). Dabei kann man davon ausgehen, daß die starke Präsenz multinationaler Konzerne in einer Branche die Aktivitäten des entsprechenden Gewerkschaftsausschusses deutlich unterstützt. Der Europäische Metallarbeiterbund hat sich am weitesten in die tarifpolitische Diskussion vorgewagt und bereitet eine europäische Tarifpolitik aktiv vor: so wurde auf einer tarifpolitischen Konferenz in Luxemburg 1993 verabredet, ein europäisches Tarifarchiv einzurichten und in der Zukunft Tarifaueinandersetzungen weitgehend zu koordinieren.

Als zweiter Arbeitnehmerverband, der zur Zeit um Anerkennung als repräsentativer Interessenverband bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaft ersucht, um somit an den Gesprächen des Sozialen Dialogs teilnehmen zu können, ist der europäische Zusammenschluß der eher konservativen Arbeitnehmerverbände CESI (zu CESI vgl. Keller/Henneberger 1993). Der Verband wird stark vom Deutschen Beamtenbund unterstützt. CESI ist stark auf den öffentlichen Dienst konzentriert, aber zur Zeit eher ein Auffangbecken für Arbeitnehmerverbände, die nicht durch den EGB vertreten werden. In ihm fand man vorübergehend auch die britische

Elektrikergewerkschaft EETPU, die mit ihrem Austritt aus dem britischen Dachverband TUC auch international eine neue Heimat suchte. CESI ist zwar unvergleichlich schwächer in der Mitgliederstruktur, gewinnt aber dennoch zunehmenden Einfluß auf europäischer Ebene und splittert die Interessenvertretung der Arbeitnehmer weiter auf. Weiterer Anwärter auf den Status als Interessenvertreter der Arbeitnehmer ist zudem die Europäische Vereinigung der Leitenden Angestellten, CEC, deren deutsches Mitglied die Union Leitender Angestellter (ULA) ist.

Auch bei den Gewerkschaften stellt sich die Frage, inwieweit Interessenheterogenität der Mitgliedsverbände nicht stärker national geprägt als klassengeprägt ist. Hier lassen sich im wesentlichen zwei Probleme in der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit ausmachen: die Haltung der Gewerkschaften zu industrieller Demokratie und die Organisationsstruktur der Gewerkschaften. Diese politischen Konflikte haben insbesondere in den 70er Jahren die Entscheidungsfindung innerhalb des EGB massiv erschwert. Die europäischen Gewerkschaften unterscheiden sich in ihrer Organisationsform in politische Richtungsgewerkschaften der romanischen Länder (Frankreich, Spanien, Portugal, Italien), Industriegewerkschaften (Deutschland) und berufsbezogene Gewerkschaften (Großbritannien, Irland). Die politischen Auseinandersetzungen zwischen den Richtungsgewerkschaften (wie zwischen der französischen CGT und CFDT), aber auch zwischen Industriegewerkschaften (DGB und DAG) haben den europäischen Einigungsprozeß stark behindert, da nationale Abgrenzungsprobleme auf die europäische Ebene projiziert wurden bzw. die europäische Ebene zum Austragungsort nationaler Rivalitäten instrumentalisiert wurde. Jedoch ist dieses Problem mit der „Entideologisierung“ vieler Gewerkschaften erheblich schwächer geworden. Fast alle Konfliktpunkte der 70er Jahre wurden durch eine Aufnahme der sogenannten „gegnerischen“ Organisationen in den EGB gelöst (zum Beispiel die DAG und die spanische kommunistische Gewerkschaft CCOO). Lediglich die französische CGT ist wohl auch in absehbarer Zukunft nicht in die europäischen Gewerkschaftsstrukturen zu integrieren.

In bezug auf die unterschiedlichen Traditionen europäischer Gewerkschaften, die sich in einer Ablehnung von Formen industrieller Demokratie (konfliktorische Politik der britischen und italienischen Gewerkschaften) oder eine eher

sozialpartnerschaftliche Politik der Gewerkschaften ausdrücken, scheinen sich die Grundpositionen der meisten Gewerkschaften einander anzunähern.

Abschließend läßt sich für die europäischen Gewerkschaftsverbände festhalten, daß sie zwar auf dem Wege sind, effektive europäische Strukturen zu entwickeln, dieser Prozeß jedoch noch immer deutlich sowohl hinter ihrer Interessenlage als auch den neuen Möglichkeiten für eine koordinierte Politik in den 90er Jahren herhinkt. Es gibt nach wie vor weder eine koordinierte Strategie europäischer Tarifpolitik noch sind die europäischen Branchenverbände materiell oder finanziell in der Lage, eine solche europäische Tarifpolitik vorzubereiten.

Die Gründe dafür sind vielfältig: die Ferne Europas zu den Mitgliederinteressen, die noch immer fehlende Mobilität der Beschäftigten auf dem europäischen Arbeitsmarkt, die Behäbigkeit großer Apparate der Gewerkschaftsbürokratien, die mangelhaften Sprachkenntnisse und gewiß auch zu einem bestimmten Grad die Borniertheit linker Politik sind für die mangelnde Tatkraft europäischer Politik der Gewerkschaften verantwortlich. Lowell Turner weist darauf hin, daß gerade die Zurückhaltung europäischer Schlüsselgewerkschaften wie der französischen CGT, die das Projekt der europäischen Einigung ablehnt, und der deutschen IG Metall, deren politische Kräfte durch die Vereinigung gebunden sind, die gewerkschaftliche Zusammenarbeit verhindert, die sich angesichts der deutsch-französischen Allianz in der EU fatal auswirkt (Turner 1993, S. 47).

2.3. Rahmenbedingungen europäischer Tarifverhandlungen

Die Rahmenbedingungen für europäische Tarifverhandlungen werden von den Beobachtern europäischer Arbeitsbeziehungen unterschiedlich bewertet. Weisen die Skeptiker eher auf die erheblichen Unterschiede rechtlicher Regulierungen von Arbeitsverhältnissen in den europäischen Mitgliedsstaaten hin (z.B. Keller 1994, Weiss 1993, Bosch 1992), nehmen die Optimisten die massive politische Unterstützung der Europäischen Kommission zum Kriterium für die Entwicklungsperspektiven (Jacobi 1994).

Im Hinblick auf alle wesentlichen Strukturmerkmale der industriellen Beziehungen lassen sich erhebliche Abweichungen zwischen den Ländern feststellen. Diese umfassen

- die Festlegung von Mindestbedingungen der Arbeitsverhältnisse und Schutzvorschriften durch Gesetz oder Tarifvertrag,
- die rechtliche Regulierung von Arbeitsk Kampfmaßnahmen und bindende Wirkung von Tarifverträgen,
- die rechtliche Regulierung von Formen industrieller Demokratie,
- die Regelung von Einzelvertragsbeziehungen.

Dieser Liste von heterogenen Faktoren lassen sich jedoch ebenso eine Reihe gemeinsamer Strukturen gegenüberstellen, die sozusagen das europäische Modell ausmachen:

- in allen Ländern wird Koalitionsfreiheit und Streikrecht gewährt,
- in allen Ländern gibt es eine Art von gemeinsamer Regulierung der Arbeitsverhältnisse (joint regulation) durch die Tarifparteien,
- in allen Ländern nehmen die Beziehungen zwischen den Tarifparteien die Form eines Vertrages an.

Dieser gemeinsame Nenner der europäischen Staaten ist nicht zu unterschätzen, da er für das europäische Modell kollektiver Vertragsbeziehungen eine wesentliche Strukturvoraussetzung ist. Die Anerkennung der Legitimität der Akteure zur autonomen Regulierung von Arbeitsverhältnissen ist der Minimalkonsens, der zur Zeit höchstens in Großbritannien in Ansätzen gefährdet ist⁴.

Ein wesentliches Hindernis war bislang jedoch das Fehlen eines gemeinschaftlichen Tarifvertragsrechts, das die Implementierung europäischer Vereinbarungen reguliert. Verträge zwischen europäischen Tarifparteien sind in der gegenwärtigen rechtlichen Situation nicht rechtlich bindend und erlegen somit den Tarifparteien den durchaus schwierigen Part der Implementierung ihrer Vereinbarungen auf. Diese Funktion kann in Anbetracht des schwachen Akteurstatus' europäischer Verbände realistischerweise nicht geleistet werden.

4

Neue empirische Untersuchungen belegen, daß in Großbritannien weniger als 50 % der Beschäftigten von irgendeiner Art tariflicher Regulierung erfaßt werden. (Millwards u. a. 1992)

Auch gibt es noch keine Ansätze zur Entwicklung eines gemeinsamen Arbeitskampfrechts.

Allerdings verweist das Maastrichter Sozialprotokoll auf eine mögliche staatliche Unterstützung kollektivvertraglicher Beziehungen. Denn genau wie die Sozialpartner bestimmte Regelungsbereiche an sich ziehen und in einem privaten Vertrag untereinander regulieren können, können sie auch den Regelungsbereich durch Beschluß der zuständigen Gremien in der Europäischen Union in Gemeinschaftsrecht transformieren lassen.⁵ Damit können die europäischen Verbände ihre Verträge verbindlich erklären lassen und sich nicht mehr auf die Position der mangelnden Implementierungsmöglichkeit zurückziehen.

Das Sozialprotokoll der Maastrichter Verträge ist mit der Einbeziehung der Sozialpartner in den Gesetzgebungsprozeß der Europäischen Union und mit dem offensichtlichen Angebot der staatlichen Unterstützung tarifvertraglicher Vereinbarung der bisher letzte Schritt eines umfassenden Entwicklungsprogramms europäischer Tarifpartner durch die Kommission der EU. Insbesondere seit der Amtsübernahme der Präsidentschaft der Kommission durch Jacques Delors ist der Aufbau europäischer Tarifparteien eine fundamentale Strategie der EU-Kommission, die sich jedoch auf ältere Wurzeln berufen kann. So bestehen bereits seit Mitte der 60er Jahre korporatistische Institutionen auf europäischer Ebene in der Form von Gemeinsamen Ausschüssen⁶ sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, die den Zusammenbruch nationaler korporatistischer Arrangements im Kern unbeschadet überstanden haben.

Seit der Initiierung des Binnenmarktpjektes im Jahre 1985 werden die Tarifparteien massiv von der europäischen Kommission gedrängt, selbst Regulierungsversuche in die Hand zu nehmen. Der Soziale Dialog wurde von der Kommission eingerichtet, damit sich die Spitzenverbände über die Zukunft der

5

Art. 4 des Abkommens über die Sozialpolitik führt aus: „(1) Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen, führen. (2) Die Durchführung der auf Gemeinschaftsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedsstaaten oder (...) auf gemeinsamen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission. (...)“

6

Kohle und Stahl (1955), Landwirtschaft (1963), Verkehr (1965), inländische Wasserstraßen (1967), Hochseefischerei (1968), Schienenverkehr (1971).

europäischen Wirtschaft austauschen. Die Gespräche resultierten nach und nach in gemeinsamen Stellungnahmen der Sozialpartner und zuletzt auch in der gemeinsamen Vorformulierung des Maastrichter Sozialabkommens durch die Tarifparteien. Zwischen November 1986 und Oktober 1992 wurden 12 gemeinsame Stellungnahmen zu allgemeinen wirtschaftlichen Themen, wie auch zur beruflichen Bildung, neuen Technologien, Arbeitsmarkt verabschiedet. Insbesondere zwischen CEEP und EGB wurde 1991 eine europäische Rahmenvereinbarung geschlossen, die die bereits getroffenen Stellungnahmen zwischen EGB, UNICE und CEEP auf die Bedingungen des öffentlichen Bereichs konkretisiert und insbesondere im Bereich der Ausbildung als Vorstufe von europäischen Verträgen gesehen werden sollte (EIRR 1991, S. 30).

Abgesehen von der rechtlichen Vorbereitung supranationaler Vereinbarungen und der Organisation von Gesprächen der Spitzenverbände auf europäischer Ebene hat die Kommission auch erhebliche Aufwendungen unternommen, die Verbände selbst, insbesondere die Gewerkschaften, zu unterstützen. So werden die gesamten Aufwendungen für das Forschungsinstitut (EGI) und für die Bildungsakademie (EGA) der europäischen Gewerkschaften sowie die Aufwendungen für gewerkschaftliche Koordinationstreffen der Interessenvertreter transnationaler Konzerne aus dem Haushalt der Europäischen Union finanziert. Die Kommission hat eine Beobachtungsstelle für die Entwicklung industrieller Beziehungen eingerichtet, die den Informationsaustausch zwischen den nationalen Verbänden erleichtern soll, und eine Reihe von Konferenzen der nationalen Spitzenverbände mit Vertretern der Kommission organisiert und finanziert, um die nationalen Vertreter von der Notwendigkeit europäischer Handlungsfähigkeit zu überzeugen. Sie finanziert über ihre Programme zur Förderung der Grenzregionen INTERREG und EURES die Errichtung interregionaler Gewerkschaftsräte (Müller 1994, S. 260). UNICE hat nach eigenen Berechnungen im EU-Budget für 1994 eine direkte Subvention in Höhe von 26.49 Millionen ECU für die Einrichtungen der europäischen Gewerkschaften ausgemacht.⁷

Damit liegt der Schluß nahe, daß spätestens seit dem Maastrichter Sozialprotokoll die institutionellen Voraussetzungen auf der europäischen Ebene schwerer wiegen als die fortbestehende Heterogenität einzelstaatlicher

Regulierungsformen. Insbesondere die Voraussetzung einer rechtlichen Bindung von tarifvertraglichen Vereinbarungen ermöglicht die Durchsetzung von Regulierungen, zu denen die sonst wenig mandatsfähigen Verbände kaum in der Lage wären.

3. Schlußfolgerungen und Ausblick

Zwei Schlußfolgerungen lassen sich aus dem Vorangegangenen ziehen:

1. Eine Europäisierung der Arbeitsbeziehungen wird nicht die Herstellung eines Lohnkartells, sondern qualitative Themen wie Bildung, Mobilität, Mitbestimmung, Arbeitsmarktpolitik und Chancengleichheit zum Ausgangspunkt haben.
2. Nicht die rechtliche Unbestimmtheit oder Implementationsprobleme verhindern europäische Kollektivbeziehungen, sondern die fehlende soziale Konfliktfähigkeit der europäischen Gewerkschaften läßt derzeit eine europäische Regulierung von Arbeitsverhältnissen unwahrscheinlich erscheinen.

Trotz massiver finanzieller und politischer Unterstützung durch Kommission und Parlament haben die europäischen Gewerkschaften bis jetzt die europäische Politik noch nicht als ihr Handlungsfeld organisieren können. Die Arbeitgeber verhalten sich hingegen ihrem Interesse gemäß: sie sind auf der europäischen Ebene präsent und versuchen, durch zögerliche Teilnahme am politischen Prozeß ihre Interessen zu wahren. Es ist eine altbekannte Erfahrung in der Geschichte der industriellen Beziehungen, daß dies, im Vergleich zur Herausforderung an die Gewerkschaften, der weitaus einfachere Part ist.

Abkürzungsverzeichnis:

BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
CBI	Confederation of British Industries
CEC	Confédération européenne des Cadres, Verband Leitender Angestellter
CEEP	Centre européen de l'Entreprise Publique, Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
CCOO	Confederation Sindical de Comisiones Obreras
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CGT	Confédération Générale du Travail
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EEN	European Employers' Network
EETPU	Electrical, Electronic, Telecommunication and Plumbing Union
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGA	Europäische Gewerkschaftsakademie
EGI	Europäisches Gewerkschaftsinstitut
EGÖD	Europäischer Gewerkschaftsausschuß für den öffentlichen Dienst
EMB	Europäischer Metallarbeiterbund
EU	Europäische Union
Euro-FIET	Europäische Regionalorganisation des Internationalen Bundes der Privatangestellten

FEBI	Fédérations Européennes par Branches d'Industrie
ULA	Union Leitender Angestellter
UNICE	Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas

Literatur:

Bosch, G. (1992): The formation of labour standards in the Single Market. In: Tokunaga, S./Altmann, N./Demes, H.: New impacts on industrial relations, internationalisation and changing production strategies, München

Busch, K. (1993): Gewerkschaftliche Tarifpolitik in Europa - Handlungsbedingungen und -möglichkeiten bei unterschiedlichen europäischen Einigungsstrategien, Hans-Böckler-Stiftung, Manuskripte 124, Düsseldorf

Carley, M. (1993): Social Dialogue. In: Michael Gold (ed.): The Social Dimension. Employment Policy in the European Community, London

Coldrick, P. (1990): Collective Bargaining in the new Europe. In: Personnel Management, October, S. 58 ff.

European Industrial Relations Review (1991): ETUC-CEEP European Framework Agreement, February/205

Financial Times: Employers protest at EU subsidies for trade unions, FT 30 May 1994

Fröhlich, H.-P./Klöß, H.-P./Kroker, R./Link, F./Schnabel, C. (1994): Lohnpolitik in der Europäischen Union. Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln

Heise, A. (1994): Anpassungsanforderungen an die Lohnpolitik in der Gemeinschaft auf dem Wege zur und nach Vollendung der EWU unter Berücksichtigung des Beschäftigungsaspektes: Die Sicht der Gewerkschaften. Studie im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD 2, Düsseldorf

Jacobi, O. (1994): Der soziale Dialog in der Europäischen Union, Wien

Keller, B. (1994): Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen - vor und nach Maastricht, Manuskript

Keller, B. /Henneberger, F. (1993): Sektorale Interessenvertretung in der Europäischen Union. Strukturen und Probleme am Beispiel des öffentlichen Sektors, Manuskript, Konstanz

Millward, N. / Stevens, M. /Smart, D. /Hawes, W. (1992): Workplace Industrial Relations in Transition, Dartmouth Press, Aldershot

Müller, G. (1994): Grenzerfahrungen; Arbeitsfelder, Arbeitsweisen und Arbeitshemmnisse Interregionaler Gewerkschaftsräte. In: WSI-Mitteilungen April, S. 257 ff.

Müller-Jentsch, W. (1993): Das (Des)Interesse der Arbeitgeber am Tarifvertragssystem. In: WSI-Mitteilungen Nr. 8, S. 496

Müller-Jentsch, W. (1983): Versuch über die Tarifaufonomie: Entstehung und Funktionen kollektiver Verhandlungssysteme in Großbritannien und Deutschland. In: Leviathan, S. 118

Sievert, O. (1993): Geld, das man nicht selbst herstellen kann - Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion. In: Bofinger, P. et al: Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der DM?, Wiesbaden

Stöckl, I. (1986): Gewerkschaftsausschüsse in der EG. Die Entwicklung der transnationalen Organisation und Strategie der europäischen Fachgewerkschaften und ihre Möglichkeiten zur gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Kehl-Straßburg

Streeck, W./ Vitols, S. (1993): European Works Councils: Between Statutory enactment and voluntary adoption. Discussion Paper des WZB, Berlin

Thurow, L. (1992): Head to Head - The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America, New York

Timmesfeld, A. (1994): Chancen und Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen, Baden-Baden

Turner, L. (1993): Beyond National Unionism? Cross-National Labor Collaboration in the European Community, Discussion Paper des WZB, Berlin

Weiss, M. (1993): Der Soziale Dialog als Katalysator koordinierter Tarifpolitik in der EG, unveröffentlichtes Manuskript

Arbeitnehmerpartizipation als Element industrieller Modernisierung. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland, Frankreich und anderen Ländern der Europäischen Union

Otmar Seul

1. Partizipation: ein soziales Grundrecht in den Ländern der Europäischen Union

Die Einbindung der Arbeitnehmer in die Entscheidungsprozesse ihrer Betriebe und Unternehmen ist eines der zentralen Anliegen der Europäischen Union. In der Europäischen Charta der Sozialen Grundrechte, die am 7. und 8. Dezember 1989 in Straßburg von den Staats- und Regierungschefs der 12 Mitgliedsstaaten verabschiedet wurde, werden die Grundrechte der Arbeitnehmer zur Information, Anhörung und Beteiligung an der Entscheidungsfindung vor allem bei technologischen Innovationen, die sich auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation auswirken, sowie bei Umstrukturierungen oder Zusammenschlüssen, wenn dadurch Arbeitsplätze gefährdet werden, für unerlässlich gehalten (Grundrechte 17 und 18).

Wenn die Partizipation für so manchen Forscher bereits zum „Paradigma der achtziger Jahre“ (Dominique Martin) geworden ist, dann in der Tat deshalb, weil schon in diesen Jahren - und zwar nicht nur in Großunternehmen - erhebliche Veränderungen in den Arbeitsbeziehungen beobachtet werden, die in der Tendenz auf eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer an der Entscheidungsfindung hinauslaufen. Diese Beobachtungen stützt eine Untersuchung der Dubliner Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen aus den Jahren 1987-1989 (vgl. Krieger 1994).

Aus dieser bislang umfassendsten Befragung über die partizipativen Praktiken der europäischen Unternehmen¹ - sie bezieht sich auf so unterschiedliche Sektoren wie Mechanik, Elektronik, Banken und Versicherungen, Einzelhandel - geht hervor, daß mehr als die Hälfte der interviewten Unternehmens- oder Betriebsleitungen die Arbeitnehmer bisher nicht an der Planung technologischer Innovationen beteiligte, künftig aber partizipativen Formen der Entscheidungsfindung den Vorzug geben möchte, wobei das Angebot von der „Anhörung“ bis zur „Mitbestimmung“ reicht. Die Studie der Europäischen Stiftung veranschaulicht nicht zuletzt die große Vielfalt der Partizipationsformen in den Ländern der Europäischen Union und damit die Besonderheiten der nationalen Systeme der industriellen Beziehungen. Dabei richtet sich das Hauptaugenmerk der Dubliner Forscher auf lediglich zwei soziale Akteure: Unternehmensleitung und Arbeitnehmerinteressenvertretung. Wenn aber in Deutschland, in Frankreich oder in den anderen Ländern der Union von einer „Partizipationskultur“ oder einer neuen „Unternehmenskultur“ die Rede ist, die sich sowohl wirtschaftlich als auch sozial auszahlt, so denkt man dabei vielmehr an Neuerungen, die auf die direkte Beteiligung der Arbeitnehmer an der betrieblichen Entscheidungsfindung abzielen: insbesondere bei der Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation sowie bei der Verbesserung von Produkten und Dienstleistungen. So ergibt eine Untersuchung über die Einführung der Gruppenarbeit in der deutschen Industrie (Antoni, Bungard, Kübler 1990, S. 18 ff.), daß sich Ende der 80er Jahre bereits die Hälfte der 100 umsatzstärksten Unternehmen für die direkte Beteiligung der ausführenden Arbeiter bei der Lösung von Problemen der Arbeitsorganisation, d.h. die Bildung von „Problemlösungsgruppen“, entschieden hat - vor allem im Produktionsbereich, teilweise aber auch schon in den Bereichen Absatz, Forschung und Entwicklung sowie im Personal- und Ausbildungsbereich.

Zur gleichen Zeit bestehen im Nachbarland Frankreich fast 30.000 Qualitätszirkel, um die in diesem Land (wenn nicht in Europa) geläufigste Form der „direkten Partizipation“ zu nennen. Hinzu kommen in einer Reihe mittlerer und großer Unternehmen „Gruppen der direkten und kollektiven Mitsprache“ (groupes d'expression directe et collective) in Fragen der Arbeitsorganisation und der Arbeitsbedingungen; eine Institution, die von 1982 bis 1985 probeweise

1

Mehrländerstudien zur Partizipation in Westeuropa wurden bereits vorgelegt, u.a. von IDE-International Research Group (1981, 1981 a), von Wolfgang Lecher (1985, 1985 a) oder von Else Fricke (1989).

funktionierte (Gesetz vom 4. August 1982) und am 3. Januar 1986 endgültig im „Code du Travail“ festgeschrieben wurde (vgl. Seul 1988).²

Diese innerbetrieblichen Entwicklungen sind Ausdruck eines weltweiten Restrukturierungsprozesses zur Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, der, zumindest von seiner Tendenz her, das tayloristisch-fordistische Produktionsmodell in Frage stellt.

Die eingeleiteten systemischen Rationalisierungsprozesse bringen nicht nur neue Formen der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung und Produktionsvernetzung hervor, sondern begründen auch die verstärkte Hinwendung zu partizipativen Produktionskonzepten, nachdem sich die tradierte Arbeitsorganisation mit ihrer hierarchischen Steuerung, Koordination und Kontrolle als zunehmend dysfunktional für die Erreichung der Produktionsziele erwiesen hat. Eine Entwicklung, die sich besonders deutlich in der Automobilindustrie abzeichnet.

Diese auf ein „partizipatives Management“ hinauslaufenden Tendenzen sind der EG-Kommission natürlich nicht entgangen. Auch wenn sie in ihren Richtlinien-Vorschlägen der „delegierten“ Arbeitnehmerbeteiligung über gewählte und gewerkschaftliche Interessenvertretungen eindeutig den Vorrang gibt vor „direkten“ Beteiligungsformen - sich also am politisch dominanten Modell der „repräsentativen Demokratie“ orientiert - so schließt sie nicht aus, daß die Belegschaften selbst Initiativen ergreifen können, z.B. zu Fragen der Gesundheit bzw. der Sicherheit am Arbeitsplatz (vgl. Rahmenrichtlinie über die Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Juni 1989, Artikel 10 und 11, Journal Officiel des Communautés Européennes vom 29. Juni 1989, Nr. L 183, S. 113 ff.).

Weitergehende Forderungen nach institutionalisierter direkter Partizipation an der betrieblichen Entscheidungsfindung, z.B. auf dem Gebiet der Arbeitsorganisation, wären wohl - wie die meisten anderen Richtlinienentwürfe zur Arbeitnehmerbeteiligung - im Europäischen Parlament und im Ministerrat vor allem am Widerstand der britischen Konservativen gescheitert, die einen

2

Auch öffentliche Forschungsprogramme können der Entwicklung von Partizipation förderlich sein: in ihrem Bericht von 1990 über den Stand der Forschung über die sozialen Beziehungen in Frankreich und Deutschland machen Jean-Francois Amadieu und Leo Kibler eine „signifikante Beziehung“ zwischen gesetzgeberischen Initiativen und staatlicher Forschungspolitik aus.

entschiedenen Wirtschaftsliberalismus vertreten und von daher „gesetzliche“ Regelungen der Arbeitsbeziehungen auf nationaler wie supranationaler Ebene ablehnen. Mit anderen Worten, solange Beschlüsse des Europäischen Ministerrates einstimmig gefaßt werden mußten, konnten Projekte der EG-Kommission bereits durch einen oder zwei Mitgliedsstaaten blockiert werden. Erst seit dem „Sozialvertrag“ von Maastricht (Dezember 1991) haben solche Richtlinienentwürfe größere Realisierungschancen: Regelungen, die die innerbetriebliche Information und Anhörung der Arbeitnehmer betreffen, können von nun an mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden!

Das Scheitern der meisten arbeitsrechtlichen Vorlagen der EG-Kommission ist aber nicht zuletzt auch auf Interessenkonflikte zwischen den Sozialpartnern selbst zurückzuführen, und dies sowohl auf supranationaler (z.B. im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß) als auch auf nationaler Ebene. Diese Interessengegensätze treten insbesondere dann zutage, wenn es darum geht, die Inhalte und Regulierungsmodi des sozialen Europas konkreter zu definieren. Die Vereinbarung von Val Duchesse kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Europäische Gewerkschaftsbund und der Europäische Unternehmerverband im Hinblick auf die praktische Umsetzung der anvisierten Mitspracherechte letztendlich doch sehr unterschiedliche Positionen beziehen, die schwerlich in Einklang zu bringen sind: während ersterer die Initiativen der EG-Kommission weitgehend unterstützt, also u.a. dafür ist, daß verbindliche Richtlinien die Rechte der Arbeitnehmer auf Information, Anhörung und Verhandlung in transnationalen Großunternehmen festschreiben, spricht sich letzterer gegen gesetzliche Regelungen der Arbeitnehmerbeteiligung auf europäischer Ebene aus.

Natürlich haben die Arbeitgeberverbände gute Gründe, solch arbeitsrechtliche Innovationen zu fürchten: sie könnten die Handlungsspielräume der transnationalen Firmen einschränken und es ihnen in geringerem Maße als bisher ermöglichen, „aus den unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen der einzelnen Länder Nutzen zu ziehen“ (Hall 1994, S. 57).

Forderungen nach stärkerer und vor allem direkterer Beteiligung der Arbeitnehmer an der Entscheidungsfindung laufen in der Tat auf eine Infragestellung der tradierten Machtverhältnisse auf Betriebs- und Unternehmensebene hinaus! Da Macht, im Sinne von Leo Kibler, Peter Jansen u.a. (1994, S. 251 ff.), nicht zuletzt als Fähigkeit zur Interessenartikulation und -durchsetzung, mithin als die Fähigkeit verstanden wird, bei der Festlegung,

Interpretation und Implementation der Regeln innerhalb des Unternehmens mitzuwirken, soll im folgenden nun näher untersucht werden:

- auf welchen Feldern und in welcher Form der Arbeitende selbst - sozusagen als „dritter sozialer Akteur“ - tatsächlich an der betrieblichen Entscheidungsfindung beteiligt wird;
- inwiefern die Gewerkschaften (als faktischer „Koordinator“ des betrieblichen Interessenvertretungssystems) dieses partizipative Management mittragen und unter Kontrolle haben.³

2. Die Gewerkschaften im Spannungsfeld zwischen direkter und delegierter Partizipation: zur sozialen Regulierung der Arbeitnehmerbeteiligung

Sieht man einmal von Frankreich ab, wo das Gesetz vom 3. Januar 1986 den Arbeitnehmern mittlerer und großer Unternehmen (parallel zur gewählten und gewerkschaftlichen Interessenvertretung) die Bildung von Gruppen der direkten und kollektiven Mitsprache bei der Verbesserung von Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen zugesteht, so kennt das Arbeitsrecht der Länder der Europäischen Union keine (mehr oder weniger) autonomen Formen der direkten Beteiligung der Arbeitnehmer an der betrieblichen Entscheidungsfindung. Überall da, wo, wie z.B. in Italien (vgl. Veneziani 1994, S. 169 ff.), der Gesetzgeber den Arbeitenden (über Belegschaftsversammlungen oder Referenden) direkte Mitspracherechte zugesteht, werden diese in das traditionelle, gewerkschaftlich kontrollierte Interessenvertretungssystem integriert.

In Ländern wie Großbritannien, wo Staat und Justiz bekanntlich nicht in die Regelung der Arbeitsbeziehungen eingreifen, gibt es hinsichtlich Inhalt und Form der Arbeitnehmerinteressenvertretung folglich keinerlei Auflagen für die Unternehmen: Partizipation kann nur das Ergebnis direkter Verhandlungen

3

Hierbei berücksichtigen wir insbesondere die Entwicklung in Deutschland und Frankreich, die in den letzten Jahren Gegenstand mehrerer deutsch-französischer Kolloquien war (vgl. Käßler 1989, 1992; Seul 1994) und versuchen, einige der wichtigsten Ergebnisse zweier von der Universität Paris X-Nanterre organisierter Tagungen wiederzugeben: La participation directe des salariés comme moyen et enjeu de la modernisation des entreprises (29.-30. November 1990); L'impact du modèle industriel japonais sur l'organisation du travail et les relations industrielles en Europe (6.-7. April 1994).

zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften sein oder von Regelungen, die den örtlichen „customs and practices“ Rechnung tragen (vgl. Bercusson 1994, S. 147 ff.). Die de facto Präsenz der Gewerkschaften in britischen Unternehmen bedeutet im übrigen noch nicht ihre rechtliche Anerkennung; selbst dort nicht, wo gesetzliche Bestimmungen ihnen die Existenzberechtigung einräumen. Denn die wesentlichen Auflagen für die Unternehmen - z.B. die Verpflichtung, die Arbeitnehmer, d.h. ihre Interessenvertreter, in bestimmten, genau definierten Fällen zu konsultieren (etwa bei Massenentlassungen oder bei Betriebsverlagerungen) - sind allesamt auf EG-Recht zurückzuführen.

Mit anderen Worten, in nahezu allen Ländern der Union spiegeln die industriellen Beziehungen die Normen des politischen Systems wider: es besteht ein Zwang zur Repräsentation! In Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland gelten Formen der direkten Partizipation als Elemente einer plebiszitären Demokratie und werden von daher als unvereinbar mit Grundgesetz und Betriebsverfassung betrachtet (vgl. Mückenberger 1994, S. 115 ff.). Folglich werden ebenfalls Probleme der Arbeitsorganisation und der Arbeitsbedingungen über gewählte und/oder gewerkschaftliche Interessenvertreter artikuliert und geregelt. Das Repräsentationsprinzip schließt natürlich nicht aus, daß der Betriebsrat bei seinen Initiativen und Entscheidungen die Anfragen und Vorschläge der Arbeitenden berücksichtigt, die ihm bei Betriebs- und Abteilungsversammlungen oder innerhalb der Sprechstunden unterbreitet werden. Aber bei technischen Innovationen oder der Umgestaltung der Arbeitsorganisation hat er kein volles Mitbestimmungsrecht: er wird lediglich informiert und konsultiert! Nur bei ergonomischen Fragen (§ 90 und 91 des Betriebsverfassungsgesetzes), also bei Fragen, die direkt den Arbeitsplatz betreffen, ist er an der Entscheidungsfindung beteiligt.

Das betriebliche Vorschlagswesen gesteht den Arbeitenden immerhin ein kollektives Beteiligungsrecht bei Verbesserungsvorschlägen zu (§ 87, Abs. 1, Ziffer 12 BetrVG). Und von diesem Mittel wird in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht: „Es scheint sich in Deutschland immer mehr zum individualisierten Ventil fehlender direkter Partizipation zu entwickeln“ (Mückenberger a.a.O., S. 117). Aber auch dieses Partizipationsrecht - das vor allem bei Vereinbarungen über die Einführung von Qualitätszirkeln zur Anwendung kommt - steht bekanntlich wiederum nur dem allgemeinen Organ der Interessenvertretung, dem Betriebsrat, zu und nicht dem einzelnen Arbeitnehmer

oder der Arbeitsgruppe, dem bzw. der die Innovation zu danken ist: die Beschäftigten können „nicht von sich aus die Initiative ergreifen; sie werden lediglich in individueller Weise mit einem Verbesserungsvorschlag angehört und gegebenenfalls prämiert“ (Mückenberger, a.a.O.).

Da man sich in Deutschland nun einmal für kooperative Formen der Regelsetzung entschieden hat, erscheint es nur allzu logisch, daß Gewerkschaft und Betriebsrat des Industrieunternehmens, in dem Peter Jansen und Leo Kißler (1994, S. 249) ihre Untersuchung zur direkten Partizipation durchgeführt haben⁴, zu den Protagonisten der Einführung von Qualitätszirkeln zählen und auf dem Abschluß einer Betriebsvereinbarung bestehen, die dem Betriebsrat konkrete Kontrollrechte, möglicherweise also die Funktion einer Beschwerde- und Schlichtungsinstanz zugesteht. „Die Wahrnehmung dieser Rechte“ - schlußfolgern die beiden Forscher - „bedeutet, daß der Betriebsrat in die Funktionsweise des Zirkelwesens involviert wird“ (S. 262). Der sozial-systemische Ansatz der Zirkel zeigt sich auch darin, daß gezielt gewerkschaftliche Vertrauensleute für die Ausübung der Moderatorenfunktion geworben werden, ja - zumindest während der Aufbauphase der Zirkel - der Moderatorenkörper durch aktive Gewerkschafter dominiert wird. Womit sich u.a. die Frage stellt, ob Vertrauensleute-Moderatoren in Zirkeln grundsätzlich anders agieren können und wollen als andere Moderatoren. Empirisch fundierte Antworten stehen noch aus.⁵

Soviel Voluntarismus, nämlich ihre Involvierung in die Modernisierungsprozesse ihrer Unternehmen, wird den gewählten und gewerkschaftlichen Interessenvertretungsorganen eher selten bescheinigt. Die meisten Forschungsberichte insistieren auf den Schwierigkeiten der Gewerkschaften, den neuen technologischen und organisationstechnischen Entwicklungen mit einer veränderten Strategie zu begegnen, ja, sie vermissen oft jegliche Sensibilität für die neuen Bedürfnisse ihrer sozialen Basis! „Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik“ - so z.B. Wolfgang Lecher - „haben die Einführung

4

Zu den abschließenden Ergebnissen dieser vergleichenden empirischen Untersuchung bei Volkswagen und Peugeot siehe Greifenstein, Jansen, Kißler 1993.

5

Die von Jansen und Kißler geprüfte Betriebsvereinbarung der Volkswagen AG sieht allerdings ausdrücklich eine funktionale Abgrenzung zwischen Zirkeln und Betriebsrat bzw. gewerkschaftlichen Vertrauensleuten vor.

computergestützter technischer Neuerungen bis etwa Mitte der achtziger Jahre viel eher abzuwehren versucht als sie mitzugestalten und sind mit diesem Konzept - soviel ist heute klar - inhaltlich gescheitert“ (Lecher, W. 1994, S. 126). Eine Einschätzung, die nicht nur für die Bundesrepublik gilt. In internationalen Forscherkreisen besteht ein weitgehender Konsens, daß die Gewerkschaften sich allzu lange damit zufrieden gaben, lediglich die negativen Auswirkungen technologischer und organisatorischer Innovationen für die Arbeitnehmer und die gewerkschaftliche Aktion zu reflektieren und sie partizipativen Experimenten der Unternehmen primär manipulativen Charakter beimaßen: zwecks Marginalisierung der gewerkschaftlichen und der gewählten Interessenvertretungsorgane! Vor allem die Einführung von Qualitätszirkeln wurde vielfach mit dem Versuch gleichgesetzt, parallele Kommunikationsstrukturen aufzubauen, um - wie Nicholas Parsons es für Großbritannien formuliert - die „Solidarität und den kollektiven Widerstand der Arbeitnehmer“ durch die Indoktrinierung der Wertvorstellungen der Arbeitgeber zu schwächen und damit die gewerkschaftliche Aktion zu unterlaufen: indem die Direktion beispielsweise demonstrativ auf die Vorschläge der Zirkel nach besseren Arbeits- und Sicherheitsbedingungen einging, nachdem sie die gleiche Forderung, als sie von den Gewerkschaften vorgetragen wurde, verworfen hatte (Parsons 1994, S. 230 ff.). Die Qualitätszirkel wurden allerdings auch in Großbritannien nicht „unisono“ abgelehnt. Die skeptisch bis feindliche Einstellung des Trade Union Congress (TUC) stand im Widerspruch zu der eher pragmatischen Haltung vieler „shop stewards“, die sich solch partizipativen Experimenten nicht verschlossen, weil sie sich davon eine Verbesserung der innerbetrieblichen Information und Kommunikation, eine größere Transparenz der Entscheidungsprozesse, somit vielmehr günstigere Rahmenbedingungen für die gewerkschaftliche Aktion und zudem ein positiveres Image der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit versprochen.

Erst unter dem doppelten Druck der systemischen Rationalisierungen und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Folgen sowie der Krise des Syndikalismus haben die Gewerkschaften damit begonnen, über eine partizipative Arbeitsorganisation nachzudenken. In Deutschland fordert der DGB bereits seit Dezember 1984 die Mitbestimmung am Arbeitsplatz, ohne jedoch damals schon Inhalte und Formen dieses Konzepts sowie seine Auswirkungen auf die gewerkschaftliche Betriebsarbeit näher zu definieren: einer „direkten“ Beteiligung der Arbeitnehmer, z.B. bei der Festlegung und Verbesserung ihrer

Arbeitsbedingungen, wurde jedenfalls noch nicht das Wort geredet. Der DGB knüpfte also nicht an die Diskussion der späten 60er Jahre an, als Gewerkschafter der IG Metall, mithin Mitglieder der stärksten deutschen Einzelgewerkschaft, bereits die „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“ forderten (vgl. Vilmar 1971). Ein Ansinnen, das damals vom DGB kategorisch abgelehnt wurde, fürchtete er doch, mit der Akzeptanz neuer partizipativer Praktiken das bestehende, auf Delegation beruhende Mitbestimmungssystem aus den Angeln zu heben, also einer Beschneidung der Kompetenzen von Betriebsrat und gewerkschaftlichen Vertrauensleuten Vorschub zu leisten.

Welche Ziele verband also der DGB 1984 letztendlich mit seiner (zumindest verbalen) Konzession an die Idee der „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“? Für Siegfried Roth (Mitarbeiter des IG Metall-Vorstands) ist der damalige Beschluß in erster Linie als Reaktion auf das Vordringen unternehmerischer Beteiligungsstrategien zu verstehen: „Wichtigstes Motiv war nicht die Schaffung eines durchgehenden Reformmodells der Demokratisierung und Selbstbestimmung, sondern die Gefahr der Veränderung des normierten betrieblichen Verhandlungssystems sowie des Unterlaufens der Interessenvertretung durch das Management. Mitbestimmung am Arbeitsplatz wurde lediglich als formale Komplettierung umfassender Mitbestimmungsansprüche verstanden und blieb in den folgenden Jahren auch aufgrund seiner fehlenden inhaltlichen Substanz als 'äußerlicher' Beschluß ohne große Relevanz für die betriebliche Gewerkschaftspraxis“ (Roth 1994, S. 342).

Erst das Scheitern dieser „Gegenstrategie“, die letztendlich darin bestand, managementinitiierte Formen der Partizipation rundweg abzulehnen, sowie das Vordringen der Qualitätszirkel brachten Bewegung in die Diskussion. Vor allem in der IG Metall begann sich die Auffassung durchzusetzen, daß den Partizipationsstrategien der Unternehmen nur mit einem eigenen „offensiven“ und „globalen“ Gestaltungskonzept begegnet werden kann⁶. Kern dieses Konzepts ist eine beteiligungsorientierte und allen Aspekten des Arbeitslebens Rechnung

6

Folglich waren die 1987 in der Automobilindustrie unternommenen (von Jansen und Kißler oben angedeuteten) Versuche von Betriebsräten, managementinitiierte Formen der Partizipation wie Qualitätszirkel zum Einfallstor für die Mitbestimmung am Arbeitsplatz zu machen, gewerkschaftsintern nicht unumstritten (vgl. Volkert, Uhl, Widuckel-Mathias 1987). Zur Umsetzung dieses Konzeptes bei Volkswagen, wo gewerkschaftliche Vertrauensleute die Rolle der Moderatoren der Zirkel übernahmen, siehe u.a. Schultz 1991.

tragende Betriebs- und Tarifpolitik⁷, die nicht zuletzt einer alternativen Arbeitsgestaltung (z.B. über die Einführung der Gruppenarbeit) Vorschub leistet: „Die Erfahrungen mit den neuen Produktionskonzepten“ - kommentiert Siegfried Roth - „belegen eindeutig die hohe Gestaltbarkeit der Arbeit im Zusammenhang mit neuen Technologien. Sie zeigen jedoch auch, daß Arbeit immer weniger standardisierbar und im Detail vorausplanbar ist. Von daher können gewerkschaftliche Gestaltungsalternativen bei neuen komplexen Technologien nur gelingen, wenn permanent das individuell erworbene Erfahrungswissen der einzelnen Beschäftigten durch Beteiligung mobilisiert wird... Von daher müßte Arbeitsgestaltung in erster Linie als bottom up-Prozeß von unten nach oben angegangen werden (...) (Roth, a.a.O., S. 348). Das heißt, Beteiligungsansätze, die das Erfahrungswissen und die Problemlösungsfähigkeit der Beschäftigten losgelöst von Arbeitsorganisation, Qualifizierung und Mitbestimmung nutzen wollen und die tayloristische Arbeitsorganisation nicht in Frage stellen, passen nicht in dieses Konzept!

Diese Überlegungen finden zwar bei hauptamtlichen Gewerkschaftern und Betriebsräten weitgehende Zustimmung, schlagen sich aber noch nicht in konkreten Handlungsempfehlungen, geschweige denn in der betrieblichen Praxis nieder - sieht man einmal von jenen Beteiligungsformen ab, die, wie die Projektgruppen des Betriebsrates, instrumenteller oder institutionalisierter Bestandteil der gewählten oder der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sind⁸. Die von Gewerkschaften und Betriebsräten mitgetragenen Beteiligungsstrukturen in einigen Großunternehmen, ja, selbst die spektakuläre Einführung der Gruppenarbeit in der Automobilindustrie, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich die gewählten und gewerkschaftlichen Interessenvertretungsorgane in der Regel noch schwer damit tun, im Arbeitsleben

7

So geht es der IG Metall 1990 in ihren Diskussionsvorschlägen für eine Tarifreform („Tarifreform 2000“) u.a. um die tarifvertragliche Absicherung von Beteiligungsrechten der unmittelbar betroffenen Arbeitnehmer in allen Fragen der Arbeits- und Technikgestaltung (Arbeitszeit, Arbeitsmethode, Personalbesetzung...); von Reklamationsrechten der Beschäftigten, wenn die Arbeitsbedingungen nicht den Vorschriften des Tarifvertrags entsprechen; der Eingruppierung der Beschäftigten auf der Grundlage ihrer erreichten Qualifikation. Außerdem soll dem Betriebsrat das Recht zugestanden werden, Planungsgruppen einzurichten, in denen die Beschäftigten Vorschläge zur Verbesserung der Arbeits- und Technikgestaltung, der Arbeitsökologie und des Gesundheitsschutzes erarbeiten.

8

Seit Ende der 80er Jahre werden von den Gewerkschaften in den Betrieben Beteiligungsstrukturen entwickelt (vor allem im Zusammenhang mit Beschäftigungsplänen), die insbesondere Vorschläge für die Verbesserung von Arbeitsorganisation und Qualifikation der Beschäftigten („Qualifizieren statt entlassen“) sowie für die Entwicklung alternativer Produkte enthalten.

„individuellen Gestaltungswünschen der Beschäftigten und vermehrten Ansprüchen auf Beteiligung und Selbstregulierung Raum zu geben“, also Beteiligungsaktivitäten als „demokratischen 'Wert-an-sich' und notwendige Ergänzung der Interessenvertretung 'nach unten'“ (Roth, a.a.O., S. 344, S. 354) zu verstehen.⁹ Ein Manko, das nicht nur auf mangelndes Problembewußtsein - individuelle Selbstverwirklichung/Selbstregulierung und kollektive Interessenvertretung werden in der Tat noch häufig als Gegensätze begriffen - oder auf die traditionelle Aufgabenverteilung innerhalb der Interessenvertretung zurückzuführen ist, die für partizipative Prozesse wenig Spielraum bietet, sondern nicht zuletzt auch mit dem Fehlen einer entwickelten gewerkschaftlichen Infrastruktur in den Betrieben begründet werden muß: die von Mitgliederverlusten schwer getroffenen Gewerkschaften sind mit der Übernahme solch neuer Aufgaben vielerorts personell überfordert! Das heißt, es fehlt an Vertrauensleuten, die vor Ort darauf hinwirken, daß die bislang vorherrschenden Organisationsprinzipien „Delegation“ und „Repräsentation“ - wie die IG Metall in ihren Vorschlägen für die „Tarifreform 2000“ fordert - durch „Partizipation“ und „Kooperation“ ergänzt werden, und die vor allem selbst zu Moderatoren dieser neuen Beteiligungsprozesse werden!

Auch die Betriebsräte sind häufig überfordert. Selbst da, wo Beteiligungsstrukturen über Betriebsvereinbarungen institutionalisiert werden, ist keineswegs garantiert, daß sie in der Folge auch in das bestehende Personalinteressenvertretungssystem integriert werden: sei es, weil die Betriebsräte ihre Kontrollrechte wahrnehmen - z.B. als Beschwerde- und Schlichtungsinstanz fungieren - oder weil sie die Partizipationsgruppen als Informationsinstrument - eine Art „Frühwarnsystem“ also - betrachten und darauf bedacht sind, ihre Vorschläge und Empfehlungen konsequent in die Praxis umzusetzen. Jedwede Nutzung der - z.B. aus der Arbeit mit Qualitätszirkeln resultierenden - Informationen wirft die Frage nach der Möglichkeit der Informationsverarbeitung durch den Betriebsrat auf. Die Feldforschung macht deutlich, daß auch hier „die Kapazitäten“ begrenzt sind.

9

Siegfried Roth warnt in diesem Zusammenhang auch vor Pseudo-Beteiligungen, bei denen die Beschäftigten lediglich a posteriori über neue Gestaltungskonzepte unterrichtet und befragt werden: „Dies würde der Interessenvertretung zu Recht den Vorwurf einbringen, das zu tun, was sie am Management kritisiert, nämlich eine gewerkschaftliche Sozialtechnik anzuwenden, also nur scheinbar zu beteiligen“ (Roth, a.a.O., S. 348).

Mit diesen Ausführungen ist bereits weitgehend die Problematik der französischen Situation umrissen: sowohl den Gewerkschaften als auch den (in der Regel von ihnen kontrollierten) Personalinteressenvertretungsorganen fällt es - aus ähnlichen Gründen wie in Deutschland - schwer, sich mit Reformen zu identifizieren, die auf die direkte Beteiligung der Arbeitnehmer an der betrieblichen Entscheidungsfindung hinauslaufen. Die Besonderheiten des französischen Systems der industriellen Beziehungen aber führen dazu, daß die Folgen weitaus gravierender sind als in deutschen Unternehmen: Beteiligungsstrukturen entstehen vielerorts ohne Zutun der gewählten und der gewerkschaftlichen Interessenvertreter! Qualitätszirkel z.B. gehen weitgehend auf Initiativen des Managements zurück und sind - zumindest ansatzweise - mit hierarchischen Strukturen verzahnt, nicht aber mit „Gegenmacht-Strukturen“.

Die passive Haltung von Betriebsausschüssen und gewerkschaftlichen Betriebssektionen, denen (da sie im Unterschied zu den deutschen Vertrauensleuten auf gesetzlich abgesicherter Basis arbeiten!) die Verhandlung entsprechender Betriebsvereinbarungen obläge¹⁰, hängt nicht zuletzt mit den strukturellen Schwächen des französischen Syndikalismus zusammen¹¹, nämlich mit seiner Aufspaltung in eine Vielzahl miteinander rivalisierender Richtungsgewerkschaften - die auch jeden Konsens in Fragen der direkten Partizipation erschwert (vgl. Seul 1988, S. 300 ff.) - sowie mit dem geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der französischen Arbeitnehmer (Landesdurchschnitt: unter 10 %). Die Betriebsausschüsse und Betriebssektionen sind also oft schon personell und materiell nicht dazu in der Lage, sich aktiv an der Diskussion über Inhalt und Form des Partizipationsexperiments zu beteiligen, geschweige denn seine Entwicklung zu kontrollieren. Bei dem Versuch, einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, können die Gewerkschaften vor Ort - wie Peter Jansen und Leo Kißler während ihrer Untersuchung der Qualitätszirkel bei Peugeot beobachtet haben - zu einer Rationalisierung ihrer Schwächen übergehen: „Weil die Ausübung von Kontrollrechten über das Zirkelwesen nicht möglich ist, werden derartige Rechte als 'nicht notwendig' betrachtet. Außerdem kommt die Tradition der konfliktorischen Gewerkschaftspolitik hier zur Geltung:

10

Zur Betriebsverfassung und zum gewerkschaftlichen Interessenvertretungssystem in Frankreich vgl. Jansen, Kißler, Leggewie, Seul 1986, S. 69 ff.; Seul 1988, S. 321 ff.

11

Zum französischen Gewerkschaftspluralismus siehe dieselben, S. 47 ff., S. 156 ff. sowie Jansen 1987.

solange Qualitätszirkel als Instrumente des Managements bezeichnet werden, brauchen Gewerkschaften für deren Aktivitäten keine Verantwortung zu übernehmen“ (Jansen, Kießler, a.a.O., S. 264).

Während also in Deutschland die Betriebsräte häufig in die neuen Partizipationsstrukturen involviert werden (und z.B. eine Arbeitsteilung zwischen Zirkeln und Betriebsrat vorstellbar ist), geht in Frankreich der Trend dahin, daß solche Innovationen eine Domäne des Managements bleiben und sich Betriebsausschüsse und gewerkschaftliche Betriebssektionen somit „nolens volens“ der Möglichkeit entheben, Qualitätszirkel und andere Problemlösungsgruppen in das bestehende Interessenvertretungssystem zu integrieren.

Besteht bei einer solch „neutralen“ Haltung von Gewerkschaften und Betriebsausschüssen nicht die Gefahr, daß das 1982 bzw. 1986 zugestandene Recht der Arbeitnehmer auf „direkte“ und „kollektive Mitsprache in Fragen der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsorganisation“ zweckentfremdet oder gar hinfällig wird? Denn der Gesetzgeber hat ausdrücklich verfügt, daß die Modalitäten der praktischen Umsetzung dieses Mitspracherechts, wenigstens versuchsweise, auf Unternehmens-, wenn nicht auf Betriebsebene verhandelt werden müssen - wobei allerdings kein Zwang zum Vertragsabschluß besteht. Das heißt, die Gewerkschaftssektionen sind gefordert, die Reform mit Leben zu erfüllen und nicht zuletzt darüber nachzudenken, wie die Artikulierung der Mitsprachegruppen mit dem tradierten System der betrieblichen Interessenvertretung bewerkstelligt werden kann. Ein um so verständlicheres Anliegen, als das betriebliche Interessenvertretungssystem in Frankreich sehr komplex und vielgestaltig ist und einer Koordinierung durch die Gewerkschaftssektionen bedarf.

Nun, die gewerkschaftlichen Betriebssektionen haben sich nicht geweigert, Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung des Mitspracherechts aufzunehmen (vgl. Seul 1985, S. 515 ff.). In einer Reihe von Unternehmen aber kam kein Vertragsabschluß zustande. Das Scheitern der Verhandlungen war keineswegs immer einseitig der Unternehmens- oder Betriebsleitung anzulasten - der daraufhin das Recht zustand, die Modalitäten der direkten und kollektiven Mitsprache (bis zur nächsten Verhandlungsrunde in drei Jahren) selbst zu bestimmen -, sondern konnte sehr wohl auch auf gewerkschaftliches Desinteresse zurückgeführt werden! Wenn die Betriebssektionen vielerorts nur formal der

Verhandlungspflicht Genüge taten und in Wirklichkeit Scheinverhandlungen führten, so zumeist deshalb, weil sie (ähnlich wie viele Vertrauensleute und Betriebsräte in Deutschland) nicht davon überzeugt waren, daß es sich bei diesen Beteiligungsformen um ein geeignetes strategisches Mittel zur Überwindung der tayloristischen Arbeitsorganisation handelte und/oder weil sie, als direkte oder indirekte Auswirkung der Reform, eine Schwächung des tradierten Interessenvertretungssystems und damit ihrer betrieblichen Gegenmacht-Positionen befürchteten. Das heißt, wie die managementinitiierten Qualitätszirkel und anderen Problemlösungsgruppen konnten auch die „Mitsprachegruppen“ als eine Quelle individualistischer Verhaltensweisen von betriebsinternen Rivalitäten betrachtet werden, die die Arbeitnehmer in „Partizipationsgewinner und -verlierer“ spaltet, wenn nicht sogar als Disziplinierungsinstrument, das „eine schärfere Form der sozialen Kontrolle impliziert als die früher vorherrschende Kommandopolitik, die zumindest den Vorteil hatte, auf einem ausgehandelten und unmißverständlichen Vertrag zu beruhen“ (Dominique Martin 1994, S. 299).

In einer Reihe von Unternehmen aber wurde durchaus der Versuch unternommen, die Mitsprachegruppen in das bestehende Interessenvertretungssystem zu integrieren (vgl. Tchobanian 1994, S. 314 ff.). In allen diesen Fällen war die Koordinierung der Aktivitäten der Mitsprachegruppen mit denen der tradierten betrieblichen Interessenvertretung gewährleistet und garantiert, daß die Gewerkschaften als Koordinator dieses Systems fungierten - vorausgesetzt natürlich, sie verfügten über die entsprechenden personellen und materiellen Mittel, um ihre Aktion auf die Werkstatt- und Abteilungsebene zu verlängern und einen permanenten Dialog mit den Gruppen zu führen. Eine Voraussetzung, die, insgesamt gesehen, in den 80er Jahren in zu wenigen Unternehmen erfüllt war. Das Recht auf direkte und kollektive Mitsprache in Fragen der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsorganisation wurde und wird der Arbeitnehmer-Basis in der Regel zwar nicht bestritten, aber in der betrieblichen Praxis deutet nichts darauf hin, daß es sich hierbei um ein primäres Anliegen der Gewerkschaftssektionen und der gewählten Interessenvertretungen, geschweige denn der Unternehmens- und Betriebsleitungen handelt. Nach anfänglicher Ablehnung des Mitspracherechts der Arbeitnehmer, das in ihren Augen einen unzulässigen Eingriff des Staates in die privatwirtschaftliche Ordnung bedeutete und die „Paralysierung“ der Betriebe vorprogrammierte (vgl. Seul 1988, S. 123 ff.), haben die französischen Unternehmer sehr bald die Vorteile der Reform für die Modernisierung der sozialen Beziehungen erkannt und stehen dem „droit

d'expression“ heute, wie eine Statistik des Arbeitsministeriums belegt, weitgehend vorurteilsfrei gegenüber (vgl. Ministère du Travail 1993, S. 28). Eine Haltung, die sie jedoch in der Praxis nicht daran hindert, den gesetzlich verankerten Mitsprachegruppen ihre eigenen, rein managementinitiierten Partizipationsstrukturen vorzuziehen. Kein Wunder also, daß das Arbeitsministerium in seiner letzten „Reformbilanz“ enttäuscht feststellt: „Die Pflicht zur Verhandlung scheint immer mehr ignoriert zu werden: fast 70 % der befragten Betriebe mit Gewerkschaftsdelegierten ... gaben an, daß sie keine neuen Verhandlungen über die praktische Umsetzung des Mitspracherechts planen“ (a.a.O., S. 26).

Aus welchen Gründen auch immer Gewerkschaften und gewählte Interessenvertretungen sich aus den partizipativen Experimenten ihrer Unternehmen ausklinken: Leisten sie bei einem (mehr oder weniger freiwilligen) Verzicht auf die Kontrolle von Qualitätszirkeln, Mitsprachegruppen und anderen Problemlösungsgruppen nicht zwangsläufig einer Vereinnahmung dieser Kollektive durch das Management, also ihrer Reduzierung auf ein reines Rationalisierungsinstrument Vorschub?

Schlimmer noch: Verschärft eine an der tradierten Arbeitnehmerinteressenvertretung vorbei durchgesetzte Modernisierungspolitik nicht unweigerlich die vielerorts schwelende Vertrauenskrise zwischen den Gewerkschaften und ihrer sozialen Basis?

3. Über Qualitätszirkel und andere Problemlösungsgruppen zu einer post-tayloristischen Arbeitsorganisation?

Zu Folgen und Wirkungen der Arbeitnehmerpartizipation

Feldforschungen belegen, daß managementinitiierte Qualitätszirkel und andere Problemlösungsgruppen sich rasch rechnen, also „harte“ wie „weiche“ Beträge abwerfen können, mithin geeignet sind zur Verbesserung nicht nur von Produktivität und Produktqualität, sondern auch von Arbeitsmotivation, Arbeitsklima und innerbetrieblicher Kommunikation (vgl. Steuer 1994, S. 244 ff.). Solche Erfolgsmeldungen signalisieren, daß sich die betroffenen Belegschaften weitgehend mit der Innovation identifizieren. Tatsächlich wird das Angebot direkter Partizipation vielerorts gleichgesetzt mit einer Erweiterung der

individuellen und kollektiven Handlungsspielräume, mit Weiterqualifizierung, Status- und Einkommensverbesserungen.

Wenn diese Entwicklung tendenziell jedoch nicht mit einer Isolierung oder Schwächung der Gewerkschaften und der betrieblichen Interessenvertretung einhergeht, so zunächst, weil eine solche Zielsetzung seitens der Unternehmensleitung nicht intendiert ist: es gibt zumindest keine empirischen Belege dafür, daß mit der Einführung von Qualitätszirkeln oder anderen Problemlösungsgruppen das bestehende Interessenvertretungssystem aus den Angeln gehoben werden sollte! Ein Versuch, der selbst in Frankreich zum Scheitern verurteilt wäre: der geringere gewerkschaftliche Organisationsgrad in diesem Land kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Großunternehmen (zumal die durch die japanische Konkurrenz besonders bedrohte Automobilbranche), mithin die Protagonisten partizipativer Innovationen, nach wie vor zu den Bastionen des französischen Syndikalismus gehören.

Eine globale Infragestellung des tradierten Systems der Arbeitnehmerinteressenvertretung ist schon deshalb nicht zu befürchten, weil es sich bei den neuen Partizipationsformen (selbst in Frankreich!) keineswegs um eine „flächendeckende“ Struktur handelt, die dauerhaft funktioniert:

- 1) Die Unternehmen verfügen weder über die reformerische Perspektive noch über die organisationstechnische Weitsicht und die Mittel, um ihr Partizipationsangebot der Gesamtheit ihrer Beschäftigten zu unterbreiten: Qualitätszirkel und andere Problemlösungsgruppen bestehen vor allem im Produktionsbereich und noch weniger in den anderen Unternehmensbereichen. Da das Partizipationsangebot nur von einer Minderheit genutzt werden kann, wirken Qualitätszirkel zwangsläufig selektiv, d.h. sie führen möglicherweise zu einer Polarisierung der Beschäftigten in „Partizipationsgewinner“ (Partizipationseliten?) und „Partizipationsverlierer“. Mit anderen Worten, die vermittelnde Aktion der auf Arbeitnehmersolidarität und den Ausgleich gruppenspezifischer Interessen bedachten gewerkschaftlichen und repräsentativen Institutionen wird alles andere als überflüssig!
- 2) Qualitätszirkel und ähnliche Gruppen werden häufig (vor allem in Deutschland) ad hoc gebildet und nach erfolgter Problemlösung wieder aufgelöst. Da, wo sie wie in Frankreich eher als Dauereinrichtung vorgesehen sind, ist ihnen (wie den Mitsprachegruppen) trotzdem oft nur eine kurze

Lebensdauer beschieden: schon Ende der 80er Jahre funktionierten hier viele Zirkel nicht mehr! Diese Entwicklung ist vielerorts auf das nachlassende Partizipationsinteresse der Belegschaften zurückzuführen: nämlich, wenn sich die Qualitätszirkel als reine Rationalisierungsinstrumente entpuppen (vgl. Freyburger 1994). Die französische Modernisierungspolitik - bemängelt Dominique Martin - „dient in erster Linie dazu, die Arbeiterschaft zur Mehrarbeit anzuhalten, ohne ihr die Sicherheit des Arbeitsplatzes oder berufliche Aufstiegschancen zu garantieren“ (Martin 1994, S. 299).

Gerade die mit dem Partizipationsangebot intendierte Aufwertung der ausführenden Arbeiter zu mitdenkenden und mitverantwortlichen Akteuren im Entscheidungsprozeß wird von Teilen der Hierarchie nur widerwillig akzeptiert, wenn nicht sogar blockiert: wenn den Arbeitsgruppen Informationen oder gar die Mitarbeit verweigert oder die praktische Umsetzung ihrer Vorschläge verzögert wird! Die direkten Vorgesetzten (Meister, mittlere und höhere Angestellte) - signalisieren viele Forschungsberichte - betrachten Zirkel und ähnliche Gruppen häufig als Konkurrenz, die ihre betrieblichen Positionen und Besitzstände gefährdet (sie werden da gebildet, wo sie als Vorgesetzte ein Problem nicht lösen konnten!) und ihnen auf jeden Fall einen neuen Führungsstil abverlangt: „An die Stelle des alten Kommandostils, dessen Autoritätsanspruch sich vor allem aus dem hierarchischen Status, aber auch aus den technischen Fähigkeiten der unmittelbaren Vorgesetzten ableitete, soll nun eine soziale Führungskompetenz treten“ (Jansen, Kießler 1994, S. 257). Soziales Führungsverhalten ist gewiß erlernbar, setzt aber voraus, daß dem „shop floor“-Management Zeit und Gelegenheit gegeben wird, sich auf die neuen Aufgaben vorzubereiten. Dies ist häufig nicht der Fall: die Organisation und Moderierung solcher Arbeitsgruppen (die insbesondere in Frankreich Sache der Meister und „cadres“ ist) oder auch nur die Kooperation mit ihnen stellt vielerorts eine zusätzliche Belastung für das Management dar, „die nicht mit Entlastungen im bisherigen (für die Beurteilung seiner Führungsqualitäten nach wie vor relevanten) Zuständigkeitsbereich einhergeht.

Solche und andere Fehlentwicklungen des partizipativen Managements sind also nicht nur auf subjektive Faktoren wie Desinteresse, Demotivation oder mangelnde Qualifikation der betroffenen Arbeitnehmer zurückzuführen, sondern können sehr wohl auch strukturell begründet sein. So mancher Forscher ist in der Tat um den Nachweis bemüht, daß das Partizipationsangebot bereits im Ansatz

falsch war, das Experiment folglich scheitern mußte. So hängt für Françoise Chevalier (1994, S. 219 ff.) der Mißerfolg vieler Qualitätszirkel schon damit zusammen, daß das Experiment in vielen Unternehmen unter besonders günstigen Bedingungen gestartet wurde: nämlich in Bereichen mit hoher Arbeitsmotivation und einem überdurchschnittlichen Qualifikations- und Kommunikationsniveau; eine Voraussetzung, die vor allem im Produktionsbereich mit seinen homogenen Arbeitsgruppen besteht. Bei einem Eindringen der Zirkel in die anderen Unternehmensbereiche mußten sich die allgemeinen Rahmenbedingungen für ihr Funktionieren somit quasi verschlechtern.

Philippe Bernoux (1994, S. 278 ff.) führt die rückläufige Entwicklung der Qualitätszirkel in Frankreich gar darauf zurück, daß die Unternehmensleitungen die Gründe für das mangelhafte Funktionieren der Arbeitsorganisation oft allzu oberflächlich untersucht und keine unternehmensinternen „Strategien des Wandels“ entwickelt haben. Mängel, die ihrerseits die unzureichende Ausbildung des Managements (durchweg Ingenieure, Betriebs- und Volkswirte, die aus den französischen Eliteschulen, Grandes Ecoles, hervorgehen!) auf dem Gebiet der Organisationssoziologie aufdeckten: ihm gehe weitgehend die Fähigkeit ab, den sozialen Wandel und all das, was er an Veränderungen der Regeln und der „Unternehmenskultur“ mit sich bringe, zu analysieren. Mit anderen Worten, hier werden nicht nur die Ergebnisse des partizipativen Managements, sondern bereits die diesen Erfahrungen zugrundeliegenden Prämissen in Frage gestellt. Die Qualitätszirkel¹² gelten als „Modeerscheinung“: als leichtfertige Konzession an den „Toyotismus“.

Das „Reden über die Arbeit“ in Zirkeln und Arbeitskreisen - sind sich die Protagonisten einer sozialverträglichen Modernisierungspolitik bzw. einer „Humanisierung“, wenn nicht „Demokratisierung“ des Arbeitslebens einig - ist daher nur ein notwendiger Zwischenschritt: dieser Kommunikationsprozeß aber bedarf der Verlängerung zu einem „Reden während der Arbeit“, muß mithin in den Produktionsprozeß selbst verlagert werden! Wobei, nach den Erfahrungen mit den Qualitätszirkeln, vor allem ein neues Rationalisierungskonzept für die Low-tech-Bereiche (z.B. die Karosserie-Endmontage in der Automobilindustrie)

12

Zur Übernahme des japanischen Produktionskonzeptes durch die französische Automobilindustrie in den 80er Jahren, vgl. die Untersuchungen von J.H. Jacot (Hrsg.) 1990.

not tut: „Die direkte Partizipation kann für breite und weniger qualifizierte Arbeitnehmergruppen nur dann attraktiv werden und bleiben, wenn sie

- eine dauerhafte, institutionell verfestigte und rechtlich abgesicherte Kommunikation über die Arbeitsbedingungen ermöglicht und zugleich
- die Perspektiven eines Kommunikationstransfers in den Arbeitsprozeß selbst, d.h. von kommunikativen Arbeitsbedingungen enthält“ (Greifenstein, Jansen, Kißler 1993, S. 336).

Nicht nur die Forschung, auch die Tarifparteien setzen heute Arbeitnehmerpartizipation mehr denn je mit partizipativer Arbeitsorganisation gleich - in Form von Gruppenarbeit (Teamarbeit, teilautonome Arbeitsgruppen, Projektgruppenarbeit u.ä.).

Bliebe zu fragen, ob bei der Einführung von Gruppenarbeit und der Anreicherung der Arbeit in den Montagebereichen (mit einem nach wie vor hohen Anteil an manueller Arbeit) wiederum vor allem das japanische Modell Pate steht oder ob sich, unter den gegebenen betrieblichen und länderspezifischen Rahmenbedingungen, nicht doch Ansätze eines französischen oder deutschen Modells zeigen. Ersten Einschätzungen zufolge¹³ versuchen die französischen Unternehmen, Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen wiederum eher nach japanischem Vorbild (lean production, kaizen) zu erreichen¹⁴, während deutsche Unternehmen dabei sind, auch neue Formen der Arbeitsorganisation zu entwickeln, die der Spezifik des deutschen Kontextes (Verberuflichung der Industriearbeit, Facharbeit, kooperative industrielle Beziehungen) Rechnung tragen.

Die von beiden Rationalisierungskonzepten angestrebte weitgehende Selbstregulierung in der Arbeitsausführung stützt sich beim „deutschen“ Modell auf Facharbeiterkompetenz und ein gruppenspezifisches Berufsethos, das fachliches Können mit Interesse an der Arbeit und Bereitschaft zur Übernahme

13

Wir ziehen hier (zugegeben, sehr summarisch) das Fazit der deutsch-französischen Kolloquien vom 6. und 7. April 1994 an der Universität Paris X-Nanterre sowie vom 12.-14. Oktober 1994 an der Marburger Philipps-Universität: „Schlanke Produktion in deutschen und französischen Unternehmen: Japanimitation oder eigener Weg?“

14

Am japanischen Weg orientieren sich natürlich auch deutsche Firmen, vor allem in den neuen Bundesländern: etwa Opel Eisenach oder Volkswagen Sachsen.

von Verantwortung paart (Arbeit als Beruf); dieses Modell hebt auf die „Reprofessionalisierung“ von Produktionsarbeit ab (vgl. Schumann 1992, S. 231 ff.).

Beim japanischen Rationalisierungskonzept erfolgt die Selbstregulierung unter dem Druck von Fließband und Produktionstakt: „Kennzeichnend ist zwar auch die qualifizierte Arbeit, aber nicht im Sinne von Facharbeit. Personalbemessung, Leistung und Arbeitsverdichtung haben hier ihre Grundlage im Gruppenzusammenhang und in den formellen und informellen gruppeninternen Ausgleichs- und Kooperationsmöglichkeiten. Die Arbeitsgruppe ist in der japanischen Automobilindustrie der Ausgangspunkt für ein integriertes Aufgabenverständnis, für die Flexibilisierung und Erweiterung des Arbeitseinsatzes und für die Qualifizierung der Arbeitskraft. Selbstregulierung stützt sich also nicht - wie im deutschen Rationalisierungskonzept - auf Facharbeiterkompetenz und den Berufsethos einer bestimmten Beschäftigungsgruppe, sondern auf die Einbeziehung aller Beschäftigten bei der Lösung betrieblicher Probleme und bei der Weiterqualifizierung“ (Kißler 1994, S. 7; vgl. Jürgens 1992, S. 257 ff.).

Nach welchen Maximen Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen unter Modernisierungsdruck verändert werden, hängt in jedem Unternehmen letztendlich von den Austauschbeziehungen zwischen Management, Interessenvertretungen und Beschäftigten ab. Daß die Orientierung am japanischen Modell nicht automatisch gleichzusetzen ist mit „Japanimitation“, also einer ungenügenden Berücksichtigung der sozio-kulturellen Besonderheiten des nationalen Kontextes bei der Gestaltung des Restrukturierungsprozesses, beweist das Beispiel Volkswagen-Sachsen (Mosel). Das zentrale Prinzip des japanischen Produktionskonzepts, „kaizen“, kommt hier - auf gewerkschaftlichen Druck - in einer Form zur Anwendung, die weder das tradierte deutsche Mitbestimmungssystem aus den Angeln hebt noch seiner Verknüpfung mit Strukturen der direkten Partizipation (Workshops zur „kontinuierlichen Verbesserung von Produktivität, Qualität und Arbeitszufriedenheit“) hinderlich ist (vgl. Riemann 1994).

Literatur

Antoni, C./Bungard, W./Kübler, E. (1990): Qualitätszirkel und ähnliche Formen der Gruppenarbeit in der BRD. Eine Bestandsaufnahme der Problemlösungsgruppen-Konzepte bei den 100 umsatzstärksten Industrieunternehmen. In: Mannheimer Beiträge zur Wirtschafts- und Organisationspsychologie, Nr. 1, S. 18 ff.

Bercusson, B. (1994): La dimension juridique de la participation des salaires en Grande-Bretagne a l'heure europeene. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 147 ff.

Bernoux, P. (1994): Nouveaux collectifs de travail, action syndicale et „democratisation“ de l'entreprise. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 273 ff.

Chevalier, F. (1994): Le changement organisationnel par „experimentation“. Le das des cercles de qualite. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 211

DGB-Bundesvorstand (Hrsg.)(1985): Konzeption zur Mitbestimmung am Arbeitsplatz, Düsseldorf (DGB-Schriftenreihe Nr. 7)

Freyburger, R. (1994): La transferabilite du modele japonais: l'exemple des cercles de qualite. Une comparaison franco-allemande, Mulhouse

Fricke, E. (1989): Arbeitnehmerbeteiligung im Wandel. Ein internationaler Vergleich. In: Kißler, L. (Hrsg.)(1989), S. 136 ff.

Goetschy, J. (1994): La participation dans le dispositif des regles europeennes: Histoire d'un serpent de mer. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 39 ff.

Greifenstein, R./Jansen, P./Kißler, L. (1993): Gemanagte Partizipation. Qualitätszirkel in der deutschen und der französischen Automobilindustrie, München, Mering

Hall, M. (1994): L'information et la consultation transnationales. Une proposition: la Directive sur les Conseils d'entreprise europeens. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 51 ff.

I.D.E. (Industrial democracy in Europe) - International Research Group (1981): European industrial relations, Oxford University Press

I.D.E. (Industrial democracy in Europe) - International Research Group (1981a): Industrial democracy in Europe, Oxford University Press

IG Metall - Abt. Tarifpolitik (1990): Tarifreform 2000, Diskussionsvorschläge für wichtige tarifpolitische Handlungsfelder, Frankfurt a.M.

Jacot, J.H. (Hrsg.)(1990): Du Fordisme au Toyotisme? Les voies de la modernisation du systeme automobile en France et au Japon, Paris (La Documentation Francaise Nr. 7)

Jansen, P. (1987): Die gescheiterte Sozialpartnerschaft. Die französische Gewerkschaftsbewegung zwischen Tarifautonomie und Staatsinterventionismus, Frankfurt a.M./New York

Jansen, P./Kißler, L. (1994): Participation directe des salaries et mutation des relations de travail: mise en place et implication des cercles de qualite dans l'industrie automobile en France et en Allemagne. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 247 ff.

Jansen, P./Kißler, L./Kühne, P./Leggewie, C./Seul, O. (1986): Gewerkschaften in Frankreich. Geschichte, Organisation, Programmatik, Frankfurt a.M./New York

Jürgens, U. (1992): Die Entwicklung der Arbeit und Arbeitsbeziehungen in der Automobilindustrie. Japan, USA und BRD im Vergleich. In: Kißler, L. (Hrsg.)(1992), S. 257 ff.

Kißler, L. (Hrsg.)(1989): Modernisierung der Arbeitsbeziehungen. Direkte Arbeitnehmerbeteiligung in deutschen und französischen Betrieben, Frankfurt a.M./New York

Kißler, L. (Hrsg.)(1992): Management und Partizipation in der Automobilindustrie. Zum Wandel der Arbeitsbeziehungen in deutschen und französischen Unternehmen, Frankfurt a.M./New York

Krieger, H. (1994): Demarches participatives et changements technologiques. Resultats d'une enquete sur les attitudes du patronat et des representants des salaries dans les pays de l'Union europeenne. In: Seul, O. (Hrsg.) (1994), S. 61 ff.

Lecher, W. (1985): Stand und Perspektiven von Arbeitnehmerbeteiligung und Mitbestimmung in Europa, Düsseldorf (WSI-Arbeitsmaterialien Nr. 6)

-
- Lecher, W. (1985a): Potential und Probleme arbeitsbezogener Mitbestimmung in Norwegen, Schweden, Frankreich und Japan. In: WSI-Mitteilungen Nr. 6, S. 340 ff.
- Lecher, W. (1994): Systeme dual, cogestion et nouvelles technologies. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 123 ff.
- Linhart, D. (1994): L'envolee participative des entreprises francaises. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 185 ff.
- Loi no. 82-689 du 4 aout 1982 relative au droit d'expression des salaries. In: Textes d'Interet general no 82-152 (Journal Officiel de la Republique Francaise du 6 aout 1982), S. 6 ff.
- Loi no. 86-1 du 3 janvier 1986 relative au droit d'expression des salaries. In: Code du Travail (ed. 1991), Art. L 461 ff., Paris (Dalloz), S. 510 ff.
- Martin, D. (Hrsg.)(1990): Participation et changement social dans l'entreprise, Paris
- Martin, D. (1994): Les conditions d'une authentique participation. Reflexions a partir du cas francais. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 285 ff.
- Ministere du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle (1993): Bilan d'application de la loi du 3 janvier 1986 relative a l'expression des salaries, Paris
- Mückenberger, U. (1994): Cogestion et participation „individualisee“. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 113 ff.
- Parsons, N. (1994): Controle patronal et participation: l'experience britanniques des cercles de qualite. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 227 ff.
- Riemann, D. (1994): Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei Volkswagen Sachsen: aus der Sicht des Betriebsrates, Mosel
- Roth, S. (1994): Participation et aménagement du travail: des defis en matiere d'action syndicale. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 339 ff.

Schultz, F. (1991): Arbeitnehmerbeteiligung am Arbeitsplatz. Eine empirische Untersuchung zur Arbeitnehmerbeteiligung in Qualitätszirkeln bei der Volkswagen AG, Braunschweig (Dissertation)

Schumann, M. (1992): Die Zukunft der Arbeit in der deutschen Automobilindustrie. In: Kießler, L. (Hrsg.)(1992)

Seul, O. (1988): Das Arbeitermitspracherecht und andere „neue Arbeiterrechte“ in Frankreich aus der Sicht der französischen Gewerkschaften. Theoretische Vorstellungen und Reformpraxis (1982-1985), Oldenburg (Dissertation)

Seul, O. (Hrsg.)(1994): Participation par delegation et participation directe des salariés dans l'entreprise. Aspects juridiques et socio- économiques de la modernisation des relations industrielles en Allemagne, en France et dans d'autres pays de l'Union européenne, Nanterre

Steuer, E. (1994): Cercles de qualité et autres groupes de „résolution de problèmes“ comme instruments de transition vers plus de participation dans l'entreprise en Allemagne. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 237 ff.

Tchobanian, R. (1994): Intervention directe et système de représentation des salariés en France. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 305 ff.

Veneziani, B. (1994): Fondements juridiques et fonctionnement du modèle Italien de participation des salariés. In: Seul, O. (Hrsg.)(1994), S. 167 ff.

Vilmar, F. (1971): Mitbestimmung am Arbeitsplatz, Neuwied

Volkert, K./Uhl, H.J./Widuckel-Mathias, W. (1987): Qualitätszirkel in der Automobilindustrie. Gefahren und Chancen. Erfahrungen aus der Sicht des Betriebsrates der Volkswagen AG. In: „Die neue Gesellschaft“, Frankfurter Hefte Nr. 2, Jg. 37, S. 154 ff.

Womack, J.P./Jones, D.T./Roos, D. (1990): The machine that changed the world, New York

Die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Bulgarien

Dimitrina Dimitrova / Stefan Dimitrov

1. Das Umfeld der industriellen Beziehungen

Die 1989 ausgelösten wirtschaftlichen und politischen Reformen in Osteuropa haben kein historisches Vorbild. Sie sind auf die tiefgreifende Transformation der vom Sozialismus überkommenen Strukturen und Institutionen gerichtet. In Bulgarien wie auch in den anderen Ländern der Region betrachtete man nur das Konzept des „*Big Bang*“ als den einzig möglichen Weg zur Erreichung dieses Zieles. Diese Herangehensweise, auch als „*Schocktherapie*“ bekannt, entstammt der klassischen Modernisierungstheorie und dem orthodoxen liberalen Denken. Die Schocktherapie betont die Rolle des freien Marktes, die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben, die Liberalisierung des Handels und die Privatisierung. Sie befürwortet eine bestimmte Abfolge makroökonomischer Maßnahmen, beginnend mit einer Liberalisierung der Preise und des Handels. Die strukturellen Anpassungsprogramme der Weltbank und des IWF, wie sie während der letzten zwei Jahrzehnte in vielen Entwicklungsländern realisiert wurden, basieren auf dieser Sichtweise. In welchem Maße sind diese Programme aber tatsächlich paßfähig für die Realität in Osteuropa und insbesondere in Bulgarien? Enthalten diese Programme auch alternative Modelle, die die Besonderheiten der Region widerspiegeln?

Es ist noch zu früh, um allgemeine Schlußfolgerungen über die Auswirkungen des Big-Bang-Konzeptes in Bulgarien zu ziehen. Das Anliegen dieses Beitrages liegt eher darin, auf der Grundlage der bulgarischen Erfahrungen einige mit diesem Konzept verbundene Probleme zu diskutieren und dabei den Zusammenhang zu dem sich neu herausbildenden System industrieller Beziehungen deutlich zu machen.

1.1 Die ökonomischen Ergebnisse

Es besteht kein Zweifel daran, daß die Ergebnisse der Verwirklichung eines jeden Konzeptes von den konkreten nationalen Bedingungen abhängen. Der Ausgangspunkt des Transformationsprozesses in Bulgarien war durch negative Trends gekennzeichnet. Obwohl es zwischen 1945 und 1980 zu einem raschen Wachstum kam, waren die achtziger Jahre, insbesondere nach 1985, durch eine sinkende ökonomische Wachstumsrate, durch strukturelle Ungleichgewichte und technologische Rückständigkeit gekennzeichnet. Ende 1989 war sowohl die nationale als auch die internationale Schuldenlast beträchtlich. Die Auflösung des COMECON traf den bulgarischen Export, der in besonderer Weise auf die sowjetischen Märkte ausgerichtet war. Der Krieg in Ex-Jugoslawien hat starke negative Auswirkungen auf Bulgarien, sowohl direkter als auch indirekter Art. Bulgarien ist durch das internationale Embargo am stärksten betroffen. Die Instabilität der Region wirkte sich hemmend auf die ausländischen Investitionen aus. Die Märkte der Europäischen Union sind für bulgarische Güter verschlossen, nicht nur aus Gründen der Qualität, sondern auch wegen der protektionistischen Politik der EU.

Vor diesem Hintergrund erzielte die in Bulgarien mit Unterstützung der Weltbank und des IWF praktizierte Schocktherapie nicht die angestrebten Resultate. Die in Gang gesetzten monetaristischen Maßnahmen führten zu einem starken wirtschaftlichen Einbruch.

Fall des BSP von 1989-1993

1989	1990	1991	1992	1993
100	87,4	70,5	60,0	54,0

Quelle: Statistisches Handbuch, Sofia, Nationales Amt für Statistik, 1993, S. 93

Fall der Industrieproduktion von 1989-1993

1989	1990	1991	1992	1993
100	83,2	64,7	54,4	50,7

Quelle: Statistisches Handbuch, Sofia, Nationales Amt für Statistik, 1994, S. 130

Index der Inflation

1989	1990	1991	1992	1993	1993
100	573,7	79,5	63,9	68,7	100,3

Quelle: Indizes der Preise und Inflation, Sofia, Bulletin des Nationalen Statistischen Instituts, Dezember 1993

Wie diese Statistiken zeigen, sind die wirtschaftlichen Ergebnisse des praktizierten Konzeptes recht dramatisch. Sie beeinflussten die Wohlfahrt der übergroßen Mehrheit der Bevölkerung dieses Landes.

1.2 Die sozialen Konsequenzen

Die Hoffnungen, die der Reform einst Glaubwürdigkeit und Massenunterstützung verliehen, bestanden in der Aussicht auf individuelle Freiheit und Privateigentum. Sie waren mit der Erwartung größerer Möglichkeiten für das Individuum und der raschen Herausbildung einer Mittelklasse verbunden. Der Enthusiasmus der Massen war taub gegenüber den Warnungen der Experten vor einer langwierigen und schmerzhaften Übergangsperiode. Falsche Hoffnungen und überzogene Erwartungen wurden jedoch bald enttäuscht. Sie gerieten in einen scharfen Gegensatz zur Wirklichkeit des Überganges, der durch hohe Arbeitslosigkeit und Verarmung der übergroßen Mehrheit der Bevölkerung gekennzeichnet war. Im Juni 1994 gab es 721 Tausend Arbeitslose, das sind mehr als 20 Prozent der aktiven Bevölkerung. Es gibt einen Trend in Richtung Langzeitarbeitslosigkeit. 30 Prozent der Arbeitslosen sind länger als ein Jahr ohne Arbeit. 1993 lebten zwei Drittel der Bevölkerung unter dem sozialen Minimum. Nach Angaben des Nationalen Instituts für Statistik stieg diese Zahl infolge einer sprunghaften Preiserhöhung im April 1994 auf 85 Prozent im September dieses Jahres. Nur 4 Prozent der Bevölkerung verfügen über hohe und sehr hohe Einkommen.

Eine Desillusionierung der Bevölkerung wurde in soziologischen Untersuchungen bereits 1992 festgestellt. Sie zeigen keinen Optimismus bezüglich einer künftigen Verbesserung der finanziellen Situation der privaten Haushalte. Diese Meinung wurde 1992 von 47,3% der Befragten und 1993 von 49,4% geteilt (Kostov 1994:65).

Angeichts dieser Umstände schwindet die öffentliche Unterstützung für das praktizierte Modell. Daten einer landesweiten Längsschnittuntersuchung „*Risiken in der gegenwärtigen Gesellschaft*“ verweisen auf eine wachsende Enttäuschung. Der Anteil der Befragten, die die sich vollziehenden Veränderungen im Land als „*überwiegend negativ*“ bewerteten, stieg von 31,1% 1992 auf 45,6% 1993. Immer mehr Menschen würden ein eher schrittweises Konzept der Transformation vorziehen (Genov 1994a:8 und 1994b:32). Folglich ist es für den Ausgang der Reform von entscheidender Bedeutung, die öffentliche Unterstützung durch eine Senkung der sozialen Kosten und durch ihre gerechte Verteilung aufrecht zu erhalten.

1.3. Der kulturelle Wandel und die Entstehung von Institutionen

Die sich im Lande vollziehende tiefgreifende Transformation beinhaltet auch einen längeren Prozeß institutionellen Wandels. Dieser Prozeß basiert auf einer Veränderung von Werten und Normen, die selbst einen komplexen und langsam verlaufenden Prozeß darstellt. Dies wird durch die Anhänger des Big-Bang-Konzeptes häufig unterschätzt, das die implizite Annahme einer Effizienz „importierter“ Institutionen enthält.

In Bulgarien schließt dieser Prozeß den Wandel von einer kollektivistischen zu einer individualistischen Tradition ein. Dieser kulturelle Wandel wird durch widersprüchliche Erwartungen charakterisiert. Belege dafür liefert die bereits zitierte Untersuchung. Ungeachtet der Tatsache, daß 65 Prozent der Befragten die Meinung vertraten, daß der Staat die private Initiative in voller Freiheit gewährleisten muß, wird dem Staat in den Wahrnehmungen der Befragten eine zentrale Versorgungsrolle zugewiesen. 78 Prozent meinten, daß der Staat für soziale Sicherheit sorgen sollte, 80 Prozent verlangten kostenlose Gesundheitsfürsorge und 60 Prozent kostenlose Bildung. Der von der Mehrheit der Befragten vertretene Standpunkt unbegrenzter Freiheit der privaten Initiative ist losgelöst von den dominanten Mustern tatsächlichen individuellen Verhaltens. Die Bereitschaft zur individuellen Übernahme von Risiken ist nicht allzuweit entwickelt. Daten aus der gleichen Untersuchung zeigen, daß die Mehrheit der Befragten Sicherheit und Ruhe gegenüber Wandel und Risiko vorzieht (Zacharieva 1994:140). Diese Befunde verweisen auf das Weiterbestehen einer Kultur der Abhängigkeit von Institutionen. Diese Kultur untergräbt das Vertrauen in einen Staat, der sich von einer aktiven Regulierung

in vielen Bereichen zurückgezogen hat. Das Vertrauen zu anderen demokratischen Basisinstitutionen wie dem Parlament ist ebenfalls gering. So ist, einer Gallup-Umfrage vom September 1994 zufolge, das Vertrauen zum Parlament dauerhaft niedrig und lag während der letzten Monate unter 30 Prozent.

Die kollektivistischen Werte und die „gelernte Hilflosigkeit“, typisch für das frühere Regime, passen nicht zu der Notwendigkeit von Initiative, Mitbestimmung und Risikobereitschaft, die von vitaler Bedeutung für die Effizienz demokratischer Institutionen und Marktmechanismen sind. Demzufolge sind die neuen Institutionen noch instabil und weisen ein Legitimitätsdefizit auf. Der Zeithorizont des Wandels von Normen und Werten muß bei der Untersuchung des institutionellen Wandels berücksichtigt werden.

1.4 Die politischen Auswirkungen

Die Realisierung der sozial kostspieligen Schocktherapie untergräbt die politische Stabilität im Land. Wie bereits erwähnt, sind die Fundamente der demokratischen Institutionen noch brüchig. Dies resultiert auf der einen Seite aus der politischen Entfremdung als Erbe des Totalitarismus. Andererseits trägt auch die noch wenig fortgeschrittene Herausbildung wirtschaftlicher Interessen einzelner Gruppen zu der politischen Zersplitterung und der Anfälligkeit politischer Konstellationen im Transformationsprozeß bei. Darüber hinaus untergrub auch die Abhängigkeit der Regierung vom Internationalen Währungsfonds die Autorität und Legitimität des Staates. Der wichtigste Faktor jedoch, der die politische Stabilität in Bulgarien untergräbt, wo in den letzten fünf Jahren fünf Regierungen verschlissen wurden, besteht in der Schwierigkeit, wirtschaftliches Wachstum zu erreichen und zugleich keine weitere Verschärfung der sozialen Probleme zuzulassen. Es erwies sich als schwierig, die Reformen weiterzuführen und zugleich die Popularität der Regierungen aufrecht zu erhalten. Dies untergräbt das Vertrauen in die Demokratie und schürt den Glauben an die Notwendigkeit einer „starken Hand“. In der Tat zeigte eine kürzliche Gallup-Umfrage, daß jeder fünfte Befragte bereit wäre, eine „starke, nichtdemokratische Regierung“ zu akzeptieren, sofern sie nicht extremer Natur ist.

Das polarisierte politische Spektrum und das Fehlen einer grundlegenden Kompromißformel schaffen die Bedingungen für ein Pendeln von links nach rechts bzw. für Regierungsformen, wie sie beispielsweise aus der Geschichte Lateinamerikas bekannt sind. Der Mangel an Kontinuität und Konsistenz, wie er für längere Perioden politischer Instabilität charakteristisch ist, stellt keine günstige Voraussetzung für ein stabiles wirtschaftliches Wachstum dar. Die Beachtung der sozialen Kosten der Reform ist eine unerläßliche Voraussetzung für die Legitimität des Staates und für den Erfolg der Reform.

Die Erfahrungen etablierter Demokratien belegen, daß politische Stabilität leichter erreicht werden kann durch einen sozialen Dialog und die Etablierung eines entsprechenden Systems industrieller Beziehungen.

2. Industrielle Beziehungen im Wandel

Die Führung eines authentischen sozialen Dialogs ist eine wesentliche Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens und des sozialen Zusammenhaltes in der Transformationsperiode. Die Institutionalisierung eines neuen Systems industrieller Beziehungen kann analytisch in zwei Phasen unterteilt werden. Die erste Phase besteht in der Herausbildung unabhängiger Akteure. Sie beinhaltet die Emanzipation der früheren Gewerkschaften von staatlicher Kontrolle und die Schaffung eines gewerkschaftlichen Pluralismus sowie die Entstehung vom Staat unabhängiger Unternehmerverbände. All dies setzt auch eine neue Rolle des Staates voraus. Die zweite Phase besteht in der Etablierung eines sozialen Dialogs bzw. einer Zusammenarbeit zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften (Tripartite). Die Herausbildung neuer Akteure ist in Bulgarien ein Prozeß, der nicht frei von Spannungen verläuft. In welchem Maße sind die im Entstehen begriffenen Akteure in der Lage, die Interessen der Arbeitnehmer, der Unternehmer und der Regierung adäquat auszudrücken und zu vertreten?

Wie in den anderen mittel- und osteuropäischen Ländern waren in Bulgarien vor 1989 fast alle Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert. Dies wurde durch die Argumentation ideologisch untermauert, daß nach der Abschaffung des Privateigentums keine Notwendigkeit mehr bestand, die Interessen der Lohnarbeiter zu schützen. Statt dessen wurden die Gewerkschaften zu Interessenvertretern des einzigen Arbeitgebers, des Staates. Unter diesen

Bedingungen gab es auch keinen Spielraum für eine unabhängige Arbeitgeberorganisation.

Die Emanzipation der Gewerkschaft begann 1990, als sie eine neue Struktur annahm und neue Funktionen übernahm. Sie konstituierte sich als eine freiwillige nationale Vereinigung unabhängiger und gleicher Berufsgewerkschaften, Verbände und deren Organisationen - CITUB (Konföderation der unabhängigen Gewerkschaften Bulgariens). Die andere einflußreiche Gewerkschaft - CL Podkrepa - entstand 1989. Es handelte sich um eine Dissidentenorganisation, die durch eine kleine Gruppe Intellektueller ins Leben gerufen wurde. Sie spielte eine bedeutende Rolle im Demokratisierungsprozeß, indem sie an der Oppositionsbewegung teilnahm und zum Sturz des kommunistischen Regimes beitrug. Im Verlauf der letzten Jahre entstanden mehr als 20 weitere Gewerkschaften in Bulgarien.

Verglichen mit dem Stand von November 1991, ist das Niveau gewerkschaftlicher Organisiertheit im Abnehmen begriffen. Dennoch bleibt der allgemeine Organisationsgrad hoch, er beträgt über 65 Prozent der Beschäftigten. Die Etablierung eines gewerkschaftlichen Pluralismus verläuft indes nicht ohne Spannungen. Die Gewerkschaftsbewegung im Land ist gespalten. Der grundlegende Wert, der mit der Herausbildung des Pluralismus einhergehen müßte, nämlich die Solidarität, wird durch die Konkurrenz der beiden großen Gewerkschaften um Einfluß untergraben. Dies vollzieht sich auf Kosten der Kampfkraft der Gewerkschaften und behindert deren Fähigkeit, die Interessen der Beschäftigten angesichts so gravierender Probleme wie Arbeitslosigkeit und massenhafte Verarmung auszudrücken und zu vertreten. Ein aktuelles Beispiel für den Nutzen, den die Regierung aus der mangelnden Kooperation zwischen den großen Gewerkschaften zieht, besteht in deren Weigerung, unter den Bedingungen der hohen Inflation im Jahr 1994 einer Bindung der Löhne an die Lebenshaltungskosten zuzustimmen.

Die Institutionalisierung von Arbeitgebervereinigungen wird wesentlich durch den bereits erwähnten Funktionswandel charakterisiert, der daraus resultiert, daß der Staat früher der wichtigste Arbeitgeber war. Im Verlaufe der letzten Jahre bildeten sich mehrere Arbeitgeberorganisationen heraus, die Bulgarische Industrie- und Handelskammer ist die einflußreichste von ihnen. Sie besteht aus Managern der Staatsbetriebe, beruht auf föderalen Prinzipien und weist eine ausgeprägte regionale und Branchenstruktur auf. Die Privatunternehmer haben

ihre eigenen Verbände gegründet. Zu den einflußreichsten gehören „RENAISSANCE“ und die „*Vereinigung der privaten Wirtschaftsunternehmen*“. Die Arbeitgebervereinigungen sind gegenwärtig mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Aufgrund der Tatsache, daß 1993 noch mehr als 90 Prozent des Eigentums dem Staat gehörten, sind Status und Rolle der Unternehmer noch unklar. Zunächst einmal kann man sie kaum als unabhängig bezeichnen, da die Leiter der staatlichen Firmen durch das Ministerium ernannt werden. Folglich können sie keine eigenständigen Interessen vertreten und es mangelt ihnen an Legitimität. Ein weiteres wesentliches Problem besteht in fehlender Erfahrung mit derartigen Organisationen sowie in mangelnden Ressourcen.

Die Rolle des Staates bei der Regelung der industriellen Beziehungen in der Transformationsperiode ist eng verbunden mit dem oben diskutierten Modell der Wirtschaftsreform. Die Debatten in dem stark polarisierten politischen Spektrum offenbaren wesentliche Differenzen bezüglich der Frage, in welchem Maß der Staat in das wirtschaftliche Leben eingreifen sollte. Die politische Instabilität trägt auch nicht zu einer konsistenten Politik im Bereich der industriellen Beziehungen bei. Während der Zeit der letzten fünf Regierungen wechselten sich Perioden, die durch eine feindliche Haltung gegenüber den Gewerkschaften geprägt waren, mit Perioden des sozialen Dialoges ab. Die Ablehnung der Gewerkschaften und eine fehlende Zusammenarbeit mit ihnen führten zu einer Streikwelle in den Jahren 1992 und 1994. Diese Konflikte untergruben den sozialen Frieden und verkürzten die Amtszeit der jeweiligen Regierungen.

Die zweite Phase der Institutionalisierung industrieller Beziehungen besteht im Aufbau eines Systems der sozialen Partnerschaft. Dies schließt die Herausbildung und Legitimierung der Interessen aller beteiligten Seiten ein und beginnt mit der Veränderung der rechtlichen Basis der industriellen Beziehungen. Wichtige Schritte in diese Richtung wurden bereits getan. Anfang 1993 wurde ein neues Arbeitsgesetz beschlossen. Es regelt die rechtlichen Grundlagen der Zusammenarbeit im Rahmen des Tripartismus. Kollektive Aushandlungsprozesse werden zur Basis für die Regulierung der industriellen Beziehungen. Auch das Vertretungsproblem wurde rechtlich geregelt. Die dreiseitige Zusammenarbeit vollzieht sich auf drei Ebenen: einer nationalen Ebene, einer Branchen- bzw. regionalen Ebene und der Unternehmensebene. Der nationale Rat für dreiseitige Zusammenarbeit dient der Konsultation und Kooperation sowohl in bezug auf Probleme des Arbeitslebens als auch der

sozialen Sicherheit und des Lebensstandards. Die Teilnehmer sind Vertreter der Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgebervereinigungen, wobei letztere durch den Ministerrat festgelegt werden.

Obwohl die rechtliche Grundlage für ein neues System der industriellen Beziehungen gelegt wurde, ist das Führen eines ständigen sozialen Dialoges unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bedingungen schwierig. Die Errichtung eines derartigen Systems hängt vom allgemeinen Stand des Institutionalisierungsprozesses und von der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft ab. Dieser Prozeß wird durch strukturelle Hemmnisse gebremst. Fünf Jahre nach dem Beginn des Transformationsprozesses befinden sich die Strukturreform und die Privatisierung noch in einem sehr frühen Stadium. Aus diesem Grund ist die Herausbildung der Interessen der beteiligten Seiten noch längst nicht abgeschlossen, was die Entstehung von funktionsfähigen unabhängigen Institutionen zur Interessenvertretung behindert. Der bereits erwähnte Mangel an Autonomie der Manager in den Staatsbetrieben führt häufig zu einer Ausweitung industrieller Konflikte. Während der letzten Jahre gab es eine größere Zahl von Fällen, wo sich industrielle Konflikte in großen Betrieben bzw. Branchen gegen die betreffenden Ministerien richteten, die einzigen autorisierten Institutionen zur Lösung der entsprechenden Probleme. Auf diese Weise werden industrielle Konflikte häufig zu politischen Konflikten, die die ohnehin fragile politische Stabilität weiter untergraben.

Es wäre nicht übertrieben, würde man zu der Schlußfolgerung gelangen, daß das in Bulgarien praktizierte Modell der Transformation das Land in absehbarer Zukunft vor ein Dilemma stellen dürfte: Entweder opfert man die Demokratie im Namen des wirtschaftlichen Wachstums (der Fall Chile) oder man überdenkt das Tempo des Transformationsprozesses, um gleichzeitig eine gesellschaftlich akzeptierte Wirtschaftsreform und eine Demokratisierung zu vollziehen. Es ist eine Tatsache, daß die Tiefe der wirtschaftlichen Krise, die schwachen demokratischen Institutionen und das kulturelle Erbe des früheren Regimes keine günstigen Voraussetzungen für komplexe und mit hohen sozialen Kosten einhergehende Wirtschaftsreformen darstellen. Um jedoch autoritäre Lösungen zu vermeiden, ist es notwendig, das Grundkonzept der Reform zu überdenken. Ein graduelles Konzept, das die sozialen Kosten der Reform und die Notwendigkeit eines ständigen sozialen Dialoges berücksichtigt und nach

sozialer Integration sucht, dürfte das Kernstück einer derartigen Veränderung darstellen.

Literatur

Genov, N. (1994a): Sociology in a Rapidly Changing Environment. In: Genov, N. (Ed.) Sociology in a Society in Transition, Sofia

Genov, N. (1994b): Post-totalitarian Paradoxes: Manifest and Latent. In: Genov, N. (Ed.): Risks of the Transition, Sofia

Zakharieva, M. (1994): Value Systems in a Transition Period. In: Genov, N. (Ed.): Sociology in a Society in Transition, Sofia

Kostov, G. (1994): Cost of the Economic Crisis. In: Genov, N. (Ed.): Risks of the Transition, Sofia

The Bulgarian Challenge, Reforming Labour Market and Social Policy, Budapest ILO, 1994

Arbeitsbeziehungen und Arbeitskonflikte unter den Bedingungen des Transformationsprozesses

Anna Buchner-Jeziorska

In der heutigen Welt beeinflussen komplexe und multidimensionale Beziehungen zwischen dem ökonomischen System (Wirtschaft), dem sozialen System (Gesellschaft) und dem politischen System (Machtstruktur und institutionelles Gefüge des Staates) die Arbeitsbeziehungen und -konflikte. Ein bestimmtes System von Arbeitsbeziehungen stellt eine Ableitung der Funktionsweise eines gegebenen sozialökonomischen und politischen Systems dar, dessen immanentes Element es zugleich ist. Dies bedeutet, daß das System der Arbeitsbeziehungen in einen gesellschaftlichen Zusammenhang eingebettet ist und daß Veränderungen der Arbeitsbeziehungen mit Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft verbunden sind. Eine Differenzierung von Zielen und Mitteln eines gegebenen sozialökonomischen Systems spiegelt sich nicht nur in der Sphäre der gesellschaftlichen Beziehungen, sondern auch in den Arbeitsbeziehungen und insbesondere in den Ursachen und Lösungsmechanismen für Arbeitskonflikte wider. Dies wird besonders deutlich am Beispiel der postkommunistischen Länder.

Arbeitsbeziehungen können als Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit bestimmt werden. Kapital und Arbeit wiederum werden durch Menschen und Organisationen verkörpert. Im allgemeinen betreffen Arbeitsbeziehungen die Beziehungen zwischen Arbeitgebern, Beschäftigten, deren Organisationen (Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften) und der Regierung. *„Der eigentliche Gegenstand sind friedliche oder konfliktorische Interaktionen zwischen Menschen und Organisationen sowie Normen, Regeln, Vereinbarungen und Institutionen, die aus solchen Interaktionen hervorgehen“* (Moerel 1994). Diese Beziehungen können auf unterschiedlichen Ebenen betrachtet werden: Mikro- bzw. Unternehmensebene, Meso- bzw. sektorale Ebene, Makro- bzw. nationale Ebene. Darüber hinaus können

Arbeitsbeziehungen in unterschiedlichem Grade formalisiert werden und unterschiedlich konfliktträchtig sein.

Auch Arbeitsbeziehungen und -konflikte in den postkommunistischen Ländern sollten unter diesem Gesichtspunkt analysiert werden. In allen Ländern Mittel- und Osteuropas existieren Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen, während die Regierungen in ihrer Rolle als Gestalter einer neuen sozialökonomischen Ordnung in die Arbeitsbeziehungen sowohl als Arbeitgeber als auch als Schöpfer einer Marktwirtschaft, ihres institutionellen Rahmens und einer sozialen Schicht von Unternehmern eingebunden sind. Die Gewerkschaften, mit Ausnahme Polens, haben keinerlei Traditionen oder Erfolge bei der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Die Arbeitgebervereinigungen sind schwach und zersplittert. Auch die Schicht der Unternehmer ist intern differenziert. Schwach entwickelt ist insbesondere ihre Rolle als Arbeitgeber. In Polen beispielsweise arbeitet der größte Teil von ihnen selbst in den eigenen kleinen Firmen mit; im Durchschnitt beträgt die Beschäftigtenzahl in privaten Firmen etwa zwei Personen, läßt man die großen privatisierten Staatsbetriebe einmal beiseite.

Die sogenannten „großen Kapitalisten“ ihrerseits sind Anhänger eines „aggressiven Kapitalismus“, in dem spontane Mechanismen des Arbeitsmarktes einen Regulator der Arbeitsbeziehungen darstellen. All dies ist kaum hilfreich für die Identifikation mit der Arbeitgeberrolle und für die Behandlung von Beschäftigten und Gewerkschaften als Partner in den Arbeitsbeziehungen.

„In den meisten privaten Firmen sind Gewerkschaften nicht vertreten, und private Arbeitgeber, vor allem ausländische, sind häufig der Meinung, daß rechtliche Regelungen der Arbeitsbeziehungen bzw. der industriellen Beziehungen sie nicht betreffen. Charakteristisch für private Firmen ist das Fehlen von Kollektivvereinbarungen, obwohl private Arbeitgeber das Recht haben, in einem Unternehmen ohne Gewerkschaften derartige Vereinbarungen einseitig zu erlassen. Dies tun sie jedoch nicht, was darauf hindeuten könnte, daß sie eine offene Situation mehr schätzen als eine Vereinbarung, die beide Seiten bindet. (...) Besitzer von Firmen nehmen die Haltung ein: In meinem Unternehmen wird es keine Gewerkschaft geben! Dies ist so, weil sie die Existenz einer Gewerkschaft als Ausdruck der Unzufriedenheit der Belegschaft mit niedrigen Löhnen interpretieren. Folglich könnte das Auftauchen von Gewerkschaften anzeigen, daß sich die finanzielle Situation der Firma

verschlechtern wird. (...) In der Meinung eines privaten Unternehmers bringen die Etablierung einer Gewerkschaft und ein Streik einen Mangel an Loyalität seitens der Belegschaft zum Ausdruck.“ (Kozek 1993)

Auch der Staat hat keinerlei Erfahrung als Akteur der Arbeitsbeziehungen. In der Periode des realen Sozialismus spielte er die Rolle eines Arbeitgebers und legte willkürlich die Handlungsbedingungen von Unternehmen und Gewerkschaften fest. In der Gegenwart hat sich die Rolle des Staates insofern geändert, als es jetzt nicht mehr die kommunistische Partei ist, die die Wirtschaft in autoritärer Weise kontrolliert, sondern demokratisch gewählte Institutionen (Regierung, Parlament) bestimmen die Funktionsprinzipien der Marktwirtschaft und gestalten durch den legislativen Prozeß deren hauptsächliche Institutionen einschließlich der Arbeitsbeziehungen.

Die Erfahrungen der Transformationsperiode zeigen, daß Demokratie und Pluralismus in allen Ländern Mittel- und Osteuropas existieren, aber die Rolle von Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften in den Verhandlungen mit der Regierung ist durchaus verschiedenartig. Dies hängt nicht nur mit der unterschiedlichen Verhandlungsmacht dieser Organisationen in einzelnen Ländern zusammen, sondern wird auch durch die rechtlichen Lösungen auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen und durch die Haltung verschiedener Regierungen gegenüber den Gewerkschaften bedingt. Man kann dies sehr deutlich am Beispiel Polens sehen, wo es bis jetzt noch keinerlei rechtliche Regelung der dreiseitigen Beziehungen (Tripartismus) auf nationaler Ebene gibt. Nach wie vor ist die Teilnahme an den Verhandlungen auf dieser Ebene eine Sache des guten Willens einer jeden Seite. Obwohl eine Kommission der drei Seiten existiert, die durch einen Erlaß des Ministerrates im Dezember 1989 gebildet wurde, ist es immer noch unklar, wer wirklich am Verhandlungstisch sitzen sollte, da die Frage der Vertretung von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen immer noch nicht gelöst ist. Darüber hinaus ist das Problem von Verhandlungen und Schlichtung auf unterschiedlichen Ebenen noch nicht eindeutig geklärt, obwohl das „Gesetz über die Lösung kollektiver Konflikte“ seit Mai 1991 in Kraft ist. So sind es häufig Bischöfe und populäre Politiker, am häufigsten Jacek Kuron, die als Vermittler bei Konflikten in privatisierten oder staatlichen Betrieben tätig werden. Das Beispiel Polen zeigt, daß nicht nur die konfliktorischen Interessen von Kapital und Arbeit, sondern auch die institutionalisierten Rahmenbedingungen der Arbeitsbeziehungen in

einer gewissermaßen spontanen Weise einen Arbeitskonflikt verursachen können.

Abgesehen von rechtlichen Defiziten wie Inkohärenzen und Lücken im Gesetzeswerk zur Regulierung von Arbeitsbeziehungen, steht die Intensität von Arbeitskonflikten, gemessen an der Zahl der Streiks und anderer Protestformen, auch im Zusammenhang mit einem konfrontativen Muster sozialer Beziehungen und einer respektlosen Einstellung gegenüber dem Recht, die sowohl bei dem Mann auf der Straße als auch bei Politikern und staatlichen Institutionen festzustellen ist. So würde beispielsweise auch bei einem Streik, der aufgrund der Rechtslage illegal wäre, die Regierung, trotz Ablehnung und einer konfrontativen Haltung, letzten Endes am Verhandlungstisch Platz nehmen. Vom Standpunkt der Erhaltung eines kurzfristigen sozialen Friedens ist ein solches Verhalten auf jeden Fall empfehlenswert. Auf der anderen Seite würde hier das Gesetz verletzt, da das „*Gesetz über die Lösung kollektiver Konflikte*“ Streiks aus politischen Gründen verbietet, und die meisten Streiks in Polen in den Jahren 1991 bis 1993 hatten eben einen solchen Charakter. Dies hängt in erster Linie mit einer unklaren und nicht exakt definierten Rolle des Staates auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen zusammen, was sowohl den Staat als Ganzes als auch das Verhalten von Regierungsvertretern im Fall offener Konflikte vor dem Hintergrund der Privatisierung oder von Streiks in Staatsbetrieben betrifft. All dies hat dazu geführt, daß der Staat weniger zu einem Schlichter, als vielmehr zu einer Partei in den Arbeitskonflikten während der Transformationsperiode wurde. Auf der einen Seite ist der Staat ein Arbeitgeber für die Mehrheit der lohnabhängig Beschäftigten, während er auf der anderen Seite durch seine Politik und Institutionen danach strebt, den staatlichen Sektor immer stärker aus der Verantwortung für Arbeitsbedingungen und Löhne im Bereich der öffentlichen Dienste zu entlassen. In diesem Szenarium spielt der Staat nicht nur die Rolle eines Gestalters der institutionellen Grundlagen der Marktwirtschaft, sondern auch die eines Impulsgebers für Eigentumsveränderungen und eines Geburtshelfers der neuen sozialen Schicht privater Geschäftsleute. Auf diese Weise handelt er objektiv, und nicht nur in der Wahrnehmung sozialer Gruppen, die von den gesellschaftspolitischen Veränderungen enttäuscht sind, als „*Erbauer*“ des Kapitalismus, u.a. durch Privatisierungsgesetze, einen leichten Zugang zu großen Krediten für den privaten Sektor und viel schwereren finanziellen Belastungen für den öffentlichen Sektor im Gegensatz zu Steuererleichterungen

für den Privatsektor. In dieser Weise repräsentieren der Staat und die politischen Eliten die Interessen des im Entstehen begriffenen Kapitalismus und der sowohl quantitativ als auch organisatorisch und finanziell schwachen Schicht der Eigentümerunternehmer stärker, als diese selbst es tun. Unter diesen Bedingungen verläuft die wichtigste Trennlinie weniger zwischen Arbeit (den lohnabhängig Beschäftigten) und Kapital (den Unternehmern), sondern zwischen dem Staat und den politischen Eliten auf der einen und mehreren Millionen lohnabhängig Beschäftigten im öffentlichen Sektor auf der anderen Seite. Dies sind die wichtigsten Akteure im Arbeitskonflikt während der Transformationsperiode in Polen. Private Eigentümerunternehmer und deren Vereinigungen nehmen an diesem Spiel nur selten teil.

All dies ist mit einer bestimmten Strategie des Übergangs, einer bestimmten Konzeption der Schaffung einer neuen sozialökonomischen Ordnung verbunden, die, neben dem Wirken von Marktmechanismen bei der Allokation von Ressourcen, auf der zentralen Steuerung der Privatisierung des öffentlichen Sektors durch den Staat (das Ministerium für Privatisierung) beruht. Die Privatisierung berührt nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Beschäftigten in den Staatsbetrieben, vor allem durch den Stellenabbau¹, sondern sie beschränkt die Mitspracherechte der Beschäftigten bei der Unternehmensführung durch die Liquidation der Mitarbeiterselbstverwaltung. In privaten Firmen dagegen verschlechtern sich aufgrund der Arbeitsmarktsituation und einer „räuberischen“ Phase bei der Entwicklung des Kapitalismus sowohl die Arbeitsbedingungen als auch die Bezahlung. Die hauptsächlichen Gründe von Arbeitskonflikten in der Transformationsperiode bestehen dementsprechend in verschlechterten Arbeitsbedingungen und Löhnen sowie in einer Verschlechterung des Lebensstandards großer Teile der Gesellschaft.

Die Gründe für diese Situation, wie sie durch die Beschäftigten wahrgenommen werden, bestehen weniger in der Inkompetenz des Managements auf Unternehmensebene oder in der wirtschaftlichen Krise, sondern eher in der Funktionsweise der Wirtschaft und des Staates, die an der Schlüsselrolle von Regierungsbehörden und politischen Eliten im Transformationsprozeß festgemacht wird. Auch deshalb verlangen die meisten Streikteilnehmer

1

Die Löhne in privaten bzw. privatisierten Unternehmen sind dagegen nicht notwendigerweise höher, sondern vielfach sogar niedriger als in den Staatsbetrieben.

Gespräche mit Regierungsvertretern und sind nicht bereit, ihre Forderungen mit den leitenden Angestellten zu verhandeln, die sich häufig mit den Forderungen der Beschäftigten und Gewerkschaften identifizieren. Außerdem haben die betrieblichen Führungskräfte im Fall von Lohnforderungen recht eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten, was nicht nur mit der Steuer auf übernormative Lohnzuschläge, die nur von Staatsbetrieben zu bezahlen ist, zusammenhängt.

Ein zusätzlicher Faktor, der Konflikte in bezug auf die Wirtschaft und das praktizierte gesellschaftspolitische Konzept der Transformation hervorruft, unter anderem in Gestalt einer vorsätzlichen Benachteiligung des öffentlichen Sektors, besteht in der Art und Weise, in der die Regierung die andere Seite des Konflikts, d.h. Beschäftigte und Gewerkschaften, behandelt. Die Gewerkschaften werden von der Regierung und in ähnlicher Weise auch von den Arbeitgebern als wenig repräsentativ, populistisch und anarchistisch wahrgenommen. Aus dieser Perspektive hat nur der Staat recht, er verteidigt die „*allgemeinen Güter*“, während die Gewerkschaften partikularistische und fehlerhaft wahrgenommene Gruppeninteressen repräsentieren und dazu noch ihre Forderungen falsch adressieren. Diese Sichtweise des Interessenkonflikts in der Transformationsperiode wurde auf besondere Weise durch Hanna Suchocka während eines Streiks des öffentlichen Dienstes im Sommer 1993 zum Ausdruck gebracht. *„Der Lohnkonflikt ist kein Konflikt der Angehörigen des öffentlichen Dienstes und der Regierung, sondern ein Konflikt zwischen dem öffentlichen Dienst und dem Haushalt.“* Eine derartige Auffassung kann bedeuten, daß Entscheidungen bezüglich der Finanzierung des öffentlichen Dienstes nicht in der Verantwortlichkeit des Staates (Regierungsbehörden, Parlament) liegen, sondern daß sie das Ergebnis objektiver Prozesse sind, unabhängig von strategischen Entscheidungen, welche Bereiche des gesellschaftlichen Lebens gefördert werden sollten.

Gewerkschaftsführer ihrerseits sind der Meinung, daß es gerade die Gewerkschaften sind, die nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder, sondern darüber hinaus ein breit verstandenes gesellschaftliches Interesse artikulieren, indem sie u.a. Streiks organisieren, die den Strukturwandel von durch strukturelle Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen unterstützen oder Streiks gegen die Degradierung des Bildungs- oder Gesundheitswesens.

Im Fall Polens haben die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Partnern der industriellen Beziehungen, unabhängig vom Grad ihrer Organisiertheit und

möglicherweise auch aufgrund des Fehlens angemessener Organisationen außer der Gewerkschaft, eine primär politische Dimension mit einer wirtschaftlichen Basis; jede Seite versucht, ihre eigenen Interessen zu verteidigen. Dies ist deshalb so, weil das gesamte System der Arbeit tiefgreifenden Veränderungen unterliegt, die nicht nur die Arbeitsbedingungen und Löhne einzelner Berufsgruppen betreffen, was die Grundlage für Verhandlungen in einer stabilisierten Marktwirtschaft darstellt, sondern alle sozialökonomischen Bedingungen einschließlich derjenigen außerhalb der Arbeitssphäre.

In einem solchen System werden nicht nur Löhne und Arbeitsbedingungen zu Gegenständen von Arbeitskonflikten, sondern auch Fragen wie:

Was sollte privatisiert werden und in welchem Tempo? Welche Wirtschaftssektoren sollten entwickelt bzw. liquidiert werden? In welcher Weise sollten bedrohte Regionen umstrukturiert werden? All diese Fragen werden perspektivisch Arbeitsbedingungen und Entlohnung eines großen Teiles der lohnabhängig Beschäftigten bestimmen. Auf diese Weise werden breit verstandene Arbeitsbedingungen außerhalb der Sphäre von Arbeitsverhältnissen und kollektiven Vereinbarungen durch die Gewerkschaften verteidigt, wenn diese gegen die Auflösung von Staatsunternehmen protestieren und eine schnellere Umstrukturierung oder effektivere Wege zur Finanzierung öffentlicher Leistungen fordern. Unter diesen Bedingungen haben die meisten Streiks eher einen politischen als einen ökonomischen Charakter, wenn sie auch Forderungen nach Lohnerhöhungen in einem bestimmten Unternehmen oder einer Branche beinhalten.

Die Art und Weise, in der sich die Akteure der industriellen Beziehungen in Polen wechselseitig wahrnehmen, reflektiert nicht nur deren organisatorische Mängel einschließlich fehlender rechtlicher Regelungen, auch nicht nur die potentielle und tatsächliche Bereitschaft bzw. Fähigkeiten zu Verhandlungen, sondern ebenso die strukturellen Widersprüche der Transformationsperiode, wie spezifische Merkmale und die Komplexität des Arbeitskonfliktes. Dies wird sowohl durch die formale Regelung für das Führen von Verhandlungen als auch durch deren tatsächliche Handhabung bestätigt. Unter anderem pflegen Regierungsvertreter am Beginn vieler Streiks zu betonen, daß sie nicht gewillt seien, mit den Streikenden zu sprechen, da sie keine Seite des Konfliktes darstellen. In den sozialen Beziehungen in Polen, insbesondere zwischen den Herrschenden und den Beherrschten, ist ein konfrontatives Modell sehr

verbreitet. Wenn sie Gespräche beginnen, nehmen beide Seiten häufig eine recht rigide Haltung ein, unabhängig von den objektiv vorhandenen Spielräumen.

Darüber hinaus kommt es mit voranschreitender Privatisierung des öffentlichen Sektors zu einem tendenziellen Fall der Einnahmen des Staatshaushaltes. 1992 waren im privaten Sektor über 60% der Arbeitnehmer der gesamten Volkswirtschaft beschäftigt, während die Haushaltseinnahmen aus diesem Sektor nur ca. 15% der Gesamteinnahmen ausmachten. In einer solchen Situation hat der Staat immer weniger Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen wie Bildung, Wissenschaft, Kultur und Gesundheitswesen zur Verfügung.

Der Arbeitskonflikt in all seinen Dimensionen - politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art - wird durch eine rechtlich nicht präzise definierte Rolle der einzelnen Akteure der industriellen Beziehungen in Polen intensiviert. Besonders deutlich wurde das Problem in den Diskussionen und Verhandlungen zum „Gesetz über den staatlichen Betrieb“ 1992, als alle Seiten (Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen) im Ergebnis einer Streikwelle in der Mitte dieses Jahres am Verhandlungstisch Platz genommen hatten.

Im Verlauf der Jahre 1992 und 1993 wurde eine bis dahin existierende Euphorie und allgemeine Zustimmung zum Prozeß der Veränderung, die durch den Sturz des realen Sozialismus ausgelöst worden waren, von einem wachsenden Gefühl der Bedrohung abgelöst, was zu unterschiedlichen Formen des Protestes gegen den eingeschlagenen Weg sozialökonomischer Umgestaltung und insbesondere gegen die Privatisierung des staatlichen Sektors führte. Eine allgemeine Zustimmung zur Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Strukturwandels einschließlich von Eigentumsveränderungen wurde durch einen Kampf zur Verteidigung der eigenen Interessen sozialer und beruflicher Gruppen abgelöst, wobei vor allem die im Transformationsprozeß besonders benachteiligten Gruppen der Arbeiter und der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hervortraten. Dies spiegelt sich auch in der Struktur und Zahl der Streiks in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen bzw. unter Beteiligung verschiedener sozialer und beruflicher Gruppen wider.

Die Interessen einzelner Gruppen, die sich allmählich herausbilden und immer stärker artikuliert werden, machen deren Artikulation im Rahmen eines institutionellen Systems erforderlich, um eine weitere Ausbreitung von Anarchie

im gesellschaftlichen Leben zu vermeiden. Dies betrifft in erster Linie die rechtliche Regelung der wechselseitigen Beziehungen bereits bestehender institutioneller Akteure wie Gewerkschaften, Unternehmerverbände und den Staat mit seinen Einrichtungen. Ein derartiger Prozeß ging von den Verhandlungen über das „*Gesetz über den staatlichen Betrieb*“ aus. Die Gespräche machten, ungeachtet ihres positiven Ausgangs, nicht nur die organisatorische Schwäche der institutionellen Akteure deutlich, sondern lösten auch eine Diskussion über deren Rolle und über das Modell industrieller Beziehungen in Polen aus. Am stärksten prallten die Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgebervertreter aufeinander, da die letzteren eine Begrenzung der Rolle der Gewerkschaften und des Streikrechtes forderten.

Die polnischen Gewerkschaften sind in der Tat ein schwieriger Partner in den Arbeitsbeziehungen, was vor allem mit der Entstehung und der Rolle von Solidarnosc im gesellschaftspolitischen Transformationsprozeß zusammenhängt. Die Situation wird desweiteren durch den gewerkschaftlichen Pluralismus erschwert, der zu Versuchen der einzelnen Gewerkschaften führt, sich gegenseitig bei Forderungen an die Adresse der Regierung zu überbieten, um die meisten Anhänger für sich zu gewinnen, unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder. Bei vielen Streiks hat es den Anschein, daß die Zahl der Mitglieder nur von untergeordneter Bedeutung für die Mobilisierungspotentiale oder für die Erfolgsaussichten ist. Eine wichtigere Rolle spielen Gewicht und Popularität der erhobenen Forderungen sowie die Auswahl des bestreikten Unternehmens. Im Fall der Hütte Katowice wurde ein Streik im Frühjahr 1994 durch eine kleine Gewerkschaft mit dem Namen „*August 1980*“ organisiert, die auf diese Weise nationale Popularität erlangte.

Eine weitere Ursache für die Intensität von Arbeitskämpfen in Polen, die sich zum größten Teil der Aufmerksamkeit mehrerer Regierungen entzog, besteht in einem beträchtlichen legislativen Rückstand Polens auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen, verglichen mit den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas. Wie bereits erwähnt, wurde die erste dreiseitige Kommission auf nationaler Ebene offiziell erst im Dezember 1993 ernannt, und zwar durch eine Verordnung des Ministerrates, d.h. durch eine eher niedrig gelagerte Institution. Das Arbeitsgesetzbuch wurde gar erst im Januar 1994 entsprechend ergänzt. All dies hatte zur Folge, daß Verhandlungen zwischen zwei oder drei Seiten immer den Charakter von nicht verbindlichen Treffen hatten, unabhängig vom Grad

ihrer rechtlichen Formalisierung. Sie finden auf der nationalen Ebene am häufigsten nach einer Streikwelle und auf Unternehmensebene während eines Streiks oder einer anderen Form der Ausübung von Druck auf das Topmanagement statt.

Im Transformationsprozeß Polens wurde das stärkste Augenmerk auf wirtschaftliche Probleme gerichtet - Deregulierung von Preisen, Konvertibilität des Zloty, Liberalisierung des Außenhandels - sowie auf Veränderungen der Eigentumsverhältnisse. Dazu könnte angemerkt werden, daß der Plan zur Privatisierung des öffentlichen Sektors, wie er von der ersten Solidarnosc-Regierung ausgearbeitet worden war, noch nicht verwirklicht wurde. In dieser Situation blieb die Regulierung von Arbeitskonflikten spontanen Mechanismen vorbehalten, angeblich, um die Überarbeitung von Gesetzen zu vermeiden, die mit der sich dynamisch verändernden Realität ohnehin nicht Schritt halten könnten. Enttäuschung und Widerstand traf die politischen Eliten meist wie ein Schock, die teilweise die Gewerkschaften bis vor einigen Jahren nicht als einen, wenn auch etwas schwierigen, Partner im Bereich der Arbeitsbeziehungen anerkannt hatten. Zuvor wurde den Beschäftigten nur „*irrationales Verhalten*“ und „*kommunistisches Denken*“ bescheinigt.

Wie Dittrich (1994) richtig feststellte: „*Die polnische Strategie des Big Bang zielte nicht auf eine Integration der sozialen Akteure in den Reformprozeß. Im Gegenteil, das dahinterstehende Konzept sah vor, von den eingeleiteten Maßnahmen Ergebnisse zu erzielen, bevor sich die sozialen Akteure zur Gegenwehr organisieren und so die Reformen gefährden konnten.*“ Auch aus diesem Grund wurden rechtliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen in Polen vernachlässigt, und die Institutionalisierung von Arbeitskonflikten wies einen eingeschränkten und schwerfälligen Charakter auf. Die Beschleunigung dieses Prozesses wurde durch aufeinanderfolgende Wellen von spontanen Streiks in strategischen Wirtschaftssektoren erzwungen. Darüber hinaus reduzierten nach Auffassung einiger Autoren die sich intensivierenden organisierten Proteste teilweise die psychosozialen Kosten der Transformation und erhöhten paradoxerweise die Chancen ihrer Fortführung. Ungeachtet der Tatsache, daß die Anhänger der „*Schocktherapie*“ die Hauptursachen der Verlangsamung des Reformprozesses, was in Polen als gleichbedeutend mit einer Verlangsamung der Privatisierung verstanden wird, in den „*aggressiven*“ und „*populistischen*“ Gewerkschaften sehen, besteht der wichtigste Grund im

Mangel an Kapital und in der peripheren Position Polens im Weltwirtschaftssystem, was die Restrukturierung der Wirtschaft behindert.

Die Kontroverse bezüglich Tempo und Richtung der sozialökonomischen Reformen findet ihre klare Widerspiegelung in den Arbeitsbeziehungen und -konflikten in der Transformationsperiode. Ein konfrontatives Modell der industriellen Beziehungen zwischen Staat und Gewerkschaften, wie es von der sozialistischen Periode übernommen wurde, in Verbindung mit dem Fehlen expliziter rechtlicher Regeln für die Interaktionsbeziehungen zwischen den hauptsächlichen gesellschaftlichen Akteuren wurde zu einer Ursache des intensiven Arbeitskonfliktes in Polen, unabhängig von dessen objektiven Gründen, d.h. jener, die außerhalb der Aktionen und des Verhaltens der Konfliktteilnehmer liegen.

Gegenwärtig sind die hauptsächlichen Akteure eher gezwungenermaßen, denn aus eigenem Willen bereit, sich auf den Pfad der Verhandlungen und Abkommen einzulassen. Das Maß, in dem sie in der Lage sein werden, ihn zu beschreiten, wird nicht nur von ihrem guten Willen, sondern von der Dynamik der Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen abhängen. Das Bewußtsein der polnischen „*Erbauer des Kapitalismus*“ für diese Tatsache entwickelt sich nur sehr langsam und unter dem Druck der gesellschaftlichen Unzufriedenheit.

Literatur:

Buchner-Jeziorska, A.; Hyman, R. (1994): Arbeitskonflikt. In: Moerel, M. (Hg.): Arbeitsbeziehungen, (im Druck)

Dittrich, E. (1994): Wirtschaftliche Transformation und Arbeitsbeziehungen, ebenda

Kozek, W. (1993): Industrielle Beziehungen in privatisierten und privaten Unternehmen. In: Gesellschaftliche Transformationen der polnischen Wirtschaft, Lodz

Moerel, M. (1994): Die Untersuchung von Arbeitsbeziehungen, ebenda

Die neoliberale Vision der sozialen Ordnung - Mythos oder Realität?¹

Maria Kajder-Gagacka

1. Neoliberale Theorie und die Vision sozialer Ziele im Transformationsprozeß

Die Transformation der polnischen Wirtschaft stellt nicht nur einen rein ökonomischen Prozeß dar. Das Hauptziel aller Transformationsbemühungen besteht in der Schaffung einer bestimmten Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik und somit in der Herstellung einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung. Demgemäß werden die Richtungen des Umstrukturierungsprozesses durch den Willen bestimmt, in Polen ein modernes marktwirtschaftliches System zusammen mit den dazugehörigen Institutionen einer Zivilgesellschaft zu schaffen, wie sie von dem gegenwärtigen, entwickelten Kapitalismus bekannt sind.

Dieser Sachverhalt wird von allen gesellschaftlichen Kräften in Polen akzeptiert, was durch die Notwendigkeit bedingt ist, über eine entsprechende Zivilisierung die Standards unserer Wirtschaft an diejenigen anzupassen, die in der ganzen Welt existieren. Jedoch rufen sowohl die Bewertung des erreichten Fortschritts bei der Annäherung an diese Standards als auch die formulierten gesellschaftlichen Zielstellungen viele Kontroversen hervor und bleiben ein Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. In ihrer Entwicklung konzentrieren sich die Kontroversen auf drei Probleme:

- Meinungen über die bereits erreichten Ergebnisse im Transformationsprozeß,
- Perspektiven dieses Prozesses,
- Ziele der staatlichen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

¹

Maria Kajder-Gagacka: NEOLIBERAL VISION OF SOCIAL ORDER - MYTH OR REALITY?

In den Diskussionen über diese Probleme gibt es die Tendenz zu einer dualen Sichtweise auf die Kontrahenten, die entweder als „*Reformer*“ oder „*Reformgegner*“ klassifiziert werden. Wie von Sadowski festgestellt wurde, existiert eine „*Schwarz-Weiß-Logik*“, der zufolge Reformer die neoliberale Doktrin verkörpern, während alle Personen mit davon abweichenden Meinungen dem Lager der Reformgegner zugewiesen werden.

Die neoliberale Option, die sowohl Unterstützung durch die Reformer der ersten Solidarnosc-Regierungen als auch durch die Solidarnosc als Gewerkschaft fand, wurde mit dem Ziel vorangetrieben, Marktprinzipien einzuführen und eine neue wirtschaftliche Realität zu entwickeln. Diese Prinzipien beruhten auf einer starken Überzeugung von den nützlichen Effekten eines freien Marktes (die unsichtbare Hand) und der sich daraus ableitenden Tendenz zu einer Begrenzung staatlicher Einmischung in die Wirtschaft. Der erste Premierminister der Nach-Solidarnosc-Periode, Tadeusz Mazowiecki, verkündete sein „*Soziales Programm der Marktwirtschaft*“, hatte aber Schwierigkeiten, die Bedeutung des Begriffes „*sozial*“ in diesem Zusammenhang zu erklären.

Die neue Strategie der Transformation beruhte auf liberalen Prinzipien, die, laut der neuen politischen Elite der „*Reformer*“, durch die Gesellschaft ohne Vorbehalte und Diskussion akzeptiert werden sollten. Der Ausgangspunkt für die Strategie des Aufbaus einer neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung wurde in der Zerstörung aller wirtschaftlichen Institutionen gesehen, die für das frühere System charakteristisch waren. Die Feststellung, daß Transformationen eine totale Zerstörung verlangen, wurde zu einem sehr populären Schlagwort der Politiker.

Das Hauptaugenmerk in diesem Prozeß wurde auf die industrielle und strukturelle Transformation durch Schaffung eines Systems wirtschaftlicher Subjekte gelegt, die gemäß den Prinzipien der Marktwirtschaft agieren sollten sowie durch grundlegende Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur. Diese Ziele sollten durch die rasche Verwirklichung eines Privatisierungsprogrammes im staatlichen Sektor erreicht werden, wobei das Ziel erklärtermaßen darin bestand, diesen zu liquidieren, da er als nicht effizient betrachtet wurde. Die strukturellen Eigentumsveränderungen sollten gemäß dieses Programmes durch zentrale staatliche Institutionen, vorzugsweise auf die gleiche Art erfolgen. Der spektakulärste Aspekt dieser Transformation bestand in einer grundlegenden Veränderung der Position der Regierung, der Begrenzung des staatlichen

Interventionismus in der Wirtschaft durch Geldpolitik und Finanzinstrumente. Auf dem sozialen Gebiet war dieses Programm durch einen allmählichen Rückzug des Staates aus seinen sozialpolitischen Verpflichtungen und durch einen Verzicht auf Paternalismus begleitet. Der freie Markt wurde als wichtiger Faktor auch bei der Transformation sozialer Denk- und Verhaltensweisen, einschließlich des wirtschaftlichen Handelns der Bürger, betrachtet. Man erwartete, daß die abnehmende Rolle des Staates einen grundlegenden qualitativen Wandel von Verhaltensmustern hervorrufen würde. Natürlich wurden bestimmte Formen der Kooperation sofort als Anachronismen des sozialistischen Systems zurückgewiesen und durch das Konzept von individuellen Aktivitäten ersetzt. Liberale Reformer entschieden, daß der einzige Weg zum Erfolg in individuellen Aktionen und individuellem Unternehmergeist bestünden. Da die rechtlichen und institutionellen Normen für solche Aktivitäten zum damaligen Zeitpunkt noch nicht existierten, war diese Position recht fragwürdig.

Es wurde zwar anerkannt, daß die Verwirklichung dieser Strategie auch einige negative soziale Auswirkungen mit sich bringen würde (Verringerung des Produktionsausstoßes, Arbeitslosigkeit, fallende Realeinkommen), aber die vorherrschende Meinung befand, daß es lohnend und notwendig sei, für die wirtschaftliche Transformation jeden Preis zu bezahlen. Dies ist der Grund für die häufig wiederholten Erklärungen über die hohen, aber unvermeidlichen und kurzfristigen sozialen Kosten, die einfach akzeptiert werden mußten.

Dieses radikale neoliberale Konzept war in der Tat unter sozialen Gesichtspunkten unakzeptabel. Deshalb ist seit 1992 ein gradueller Rückzug von diesem festzustellen. Zugleich existiert eine starke Strömung, die als eine Art Karikatur der neoliberalen Ideen beschrieben werden kann. Der neoliberale Ansatz wird durch eine Beschränkung der Einflußbereiche demokratischer Institutionen verteidigt, gemäß dem Slogan „erst Markt - dann Demokratie“. Dies steht für soziale Verantwortungslosigkeit und für eine ungenügende Berücksichtigung allgemeiner Grenzen des Machbaren.

2. Das neoliberale Konzept der Industriellen Beziehungen

Einer der zentralen Faktoren des neuen Wirtschaftssystems besteht in den Machtstrukturen auf Unternehmensebene. Es ist typisch für die neoliberale Doktrin in Polen, daß das Problem der Macht an die Frage des Eigentums

gebunden wird. Als einziges Mittel gegen ein unprofessionelles und ineffizientes Management in den Staatsbetrieben wurde deren schnelle Privatisierung angesehen. Im Gegensatz zur These, daß im Prozeß der Transformation kein zentraler Hebel existiert, den man nur zu betätigen braucht, um automatische Veränderungen in der Funktionsweise des Gesamtsystems zu erzielen, wurden in Polen Veränderungen des Eigentums als entscheidender Faktor betrachtet. Zugleich wurde nur ein Privatisierungspfad beschritten. Dies war der Pfad der Übernahme von Staatseigentum durch Individuen, während alle möglichen Wege der Übernahme durch anonyme Eigentümer blockiert wurden. Privatisierung auf diese Weise bedeutete die Ignorierung von Eigentumsbestrebungen anderer Gruppen, z.B. der Arbeiter. Auch die Unterstützung großer Gruppen für den öffentlichen Sektor wurde nicht berücksichtigt.

Das neoliberale Konzept der betrieblichen Machtstrukturen fand seinen umfassendsten Ausdruck im Modell des „*Bermudadreiecks*“ (A. Zawislak), der diesen Vergleich benutzte, um antipartizipative Wege organisationellen Wandels zu erklären. Ein integratives Element der Schocktherapie bestand in der Überzeugung, daß Gruppeninteressen notwendigerweise zu vernachlässigen seien. Auf der Unternehmensebene bedeutete dies die Begrenzung des Einflusses der Arbeitnehmervertretung in den Entscheidungsprozessen. Die Einwände gegen die Arbeitnehmervertretungen, die zwei Winkel des Dreiecks bildeten, in dem *„die Möglichkeiten der Entscheidungsfindung in einem Staatsbetrieb verschwinden“*, konzentrierten sich auf folgende Aspekte:

- die Art und Weise der Unternehmensführung,
- den Eigentumswandel,
- das Maß sozialer Orientierung des Unternehmens.

Eine überzogene Partizipation im Entscheidungsprozeß führt zu abnormen Situationen, wenn die Entscheidungen kompetenter Manager durch eine inkompetente oder nur wenig kompetente Selbstverwaltung oder durch Gewerkschaften akzeptiert werden müssen. Sie sind es, die den Eigentumswandel blockieren, um ihre eigenen Interessen zu verteidigen. (Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane kämpfen um ihre nackte Existenz, da sie nur in Staatsunternehmen tätig werden können, Gewerkschaften fürchten die Kosten der Privatisierung wie Entlassungen, sinkende Sozialausgaben u.a.m.)

Die Grenzen dieser liberalen Option sind bereits in einigen privatisierten Unternehmen sichtbar. Die Abschaffung der Vertretungsorgane der Arbeitnehmer wurde als der wichtigste Vorzug der Kommerzialisierung der Unternehmen betrachtet. Jedoch zeigt sich bereits heute ein Defizit an Mechanismen für den Strukturwandel in diesen Unternehmen. Durch das Fehlen struktureller Vermittlungsglieder verstärken sich die Konflikte zwischen Beschäftigten und dem Management. Wie aus Fallstudien bekannt ist, „schloß *Arbeiterselbstverwaltung oft Vertreter der lokalen Gemeinschaften mit ein, die bei Auseinandersetzungen eine Vermittlungsrolle übernahmen.*“ (Chelminski, Czynczyk 1991)

Auch die Einführung tayloristischer Führungskonzepte bewirkt eine Schwächung der Position der Sozialpartner bei der Unternehmensleitung. Die Gruppe der „*Reformer*“ betrachtet solche Trends der Transformation als angemessen und erwartet. Taylorismus wird als die einzige akzeptable Alternative zum kollektiven Management betrachtet, wobei in Polen eine besonders rigide Trennung praktiziert wird zwischen denen, die die Entscheidungen treffen, und denjenigen, die sie zu akzeptieren haben.

Ein Vorteil dieser Strategie besteht in der Tatsache, daß sie unter den polnischen Bedingungen, wo sich die Staatsbetriebe mehrheitlich in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befinden, die billigste zu sein scheint, obwohl sie die Möglichkeiten zur Mobilisierung der Beschäftigten, die sich gerade aus der Partizipation ergeben, angesichts gefährdeter Arbeitsplätze ungenutzt läßt. Die schwache Position der Sozialpartner in einer Situation konfligierender Interessen zwischen Entscheidungsträgern und Arbeitnehmern ist keine Garantie für den sozialen Frieden und stellt eine ernsthafte Bedrohung für den Reformprozeß in den Unternehmen dar. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn es das Management beim Treffen unpopulärer Entscheidungen angesichts fehlender Partner häufig nicht wagt, die sozialen Aktivitäten der Unternehmen aus Angst vor offenen Konflikten zu beschneiden. Dadurch verlangt die Erhaltung des sozialen Friedens paradoxerweise weitgehende Zugeständnisse an die soziale Orientierung der Unternehmen.

3. Die Gesellschaft und die neoliberalen Fundamente der sozioökonomischen Ordnung

Die Schaffung der Grundlagen der neuen sozioökonomischen Ordnung ist gemäß einiger Konzepte der Transformation aufgrund der gegebenen sozioökonomischen Bedingungen immer eine komplexe Aufgabe. Die politischen Eliten müssen diese Bedingungen in ihr Konzept aufnehmen und die Ziele in Bezug setzen zu den Möglichkeiten ihrer Realisierung. Ein derart konsistentes Wertesystem, integriert in eine neue Ideologie, kann die Gesellschaft im Transformationsprozeß angesichts des Fehlens anderer Visionen vereinen. Die liberale Ideologie ist dafür jedoch gänzlich ungeeignet. Sie ist nicht hilfreich bei der Mobilisierung sozialer Aktivitäten im Transformationsprozeß und vor allem kollidiert sie mit den stark verinnerlichten egalitären Mustern, der staatlich garantierten Unterstützung für soziale Leistungen usw. Der für den Liberalismus typische Slogan „*Hilf-Dir-Selbst*“ sowie die scharfe Konkurrenz werden durch verschiedene Gruppen nicht akzeptiert und rufen deren Widerstand gegen die Veränderungen hervor. Der Transformationsprozeß sollte nicht nur unter Bezug auf die Aktivitäten der wirtschaftlichen Akteure bewertet werden. Bei einer Veränderung der gesellschaftlichen Realität sollte das Individuum die Möglichkeit haben, nicht nur die neuen Prinzipien zu sehen, sondern es sollte in der Lage sein, diese zu handhaben, um seine eigenen Ziele zu erreichen. Die Transformation der Grundlagen der gesellschaftlichen Ordnung, wie sie durch die politische Elite Polens betrieben wird, ist für die große Mehrheit der Bürger auch deshalb unakzeptabel, weil diese neuen Prinzipien nicht hinreichend transparent sind. Sie bieten keinen Raum für die Definition von Möglichkeiten und Perspektiven einer Neuorientierung verschiedener Gruppen innerhalb der kapitalistischen Strukturen, was selbst eine Art sozialer Kosten darstellt und zu einem fallenden Niveau der Akzeptanz für die Reformen führt. Es scheint, daß politische und andere nicht-ökonomische Faktoren noch von sehr großer Bedeutung bei der Gestaltung der neuen gesellschaftlichen Ordnung sind.

K. Galbright kommentiert die Situation folgendermaßen: *„Die Frage der Systemtransformation in Richtung Markt sollte nicht auf der Grundlage von Ideologien oder allgemeiner Prinzipien gelöst werden. Der Weg der Transition zu einem System der Marktwirtschaft sollte ein pragmatischer sein, die Entscheidungen bezüglich einzelner Bereiche der Wirtschaft sollten auf der Grundlage der geeignetsten Aktivitäten in der betreffenden Hinsicht und nicht*

unter dem Aspekt ihrer Übereinstimmung mit ideologischen Kriterien getroffen werden. ...Eine große Zahl westlicher Berater (in Polen - d. A.) vernachlässigt die Kosten eines derartigen sozialen Wandels wie Arbeitslosigkeit, Inflation und ein dramatisches Sinken des Lebensstandards. Sie betrachten darüber hinaus diese Kosten manchmal als eine notwendige Therapie. Aus der Erfahrung der Arbeitslosigkeit bis hin zum Hunger soll die neue Arbeitsethik und die Arbeitskraft geboren werden, die bereit ist, die Prinzipien des freien Unternehmertums zu akzeptieren. Aber diejenigen, die das Unternehmertum am meisten anpreisen, sind in der Regel diejenigen, die die damit verbundenen Probleme nicht erleiden müssen. Unter anderem deshalb möchte ich die mittel-/osteuropäischen Länder überzeugen, daß sie eine übergroße Eile vermeiden sollten, um nicht ein kaum funktionsfähiges kommunistisches System durch etwas abzulösen, das überhaupt kein System ist“ (Galbraith 1991).

Der Erfolg bei der Rekonstruktion der polnischen Industrie und bei der Errichtung einer neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung wird davon abhängen, wie die Menschen diesen Prozeß mittragen. Die Regierung, die Lenker der Veränderungen, die Politiker und Wirtschaftsführer sollten alles tun, um die Menschen davon zu überzeugen.

Literatur:

Buchner-Jeziorska, A. (1993): People in Economy, Sociological Studies, 3/4

Chelminski, Z., Czynczyk, A. (1991): Social Barriers of Privatisation, Legitimity of Industrial Order, Warschau

Galbright, J.K. (1991): Silesian Economic Forum: Searching for a Recipe for Success. Rzeczpospolita No. 82, April 8

Morawski, W. (1994): The Twilight of State's Socialism, Warsaw

Staniszki, J. (1994): The Dilemmas of Transition, Warsaw

Die polnischen industriellen Beziehungen im Übergang

Anatol Peretiatkowicz

1. Der Status Quo vor den großen Veränderungen von 1989

Bis zum politischen Sieg der Solidarnosc in den Wahlen von 1989 besaß Polen eine zentrale Planwirtschaft mit einer Industrie, die durch staatliche und genossenschaftliche Firmen dominiert wurde. Das allgemeine Muster der industriellen Beziehungen wurde zur damaligen Zeit durch die wirtschaftliche Realität des polnischen Sozialismus und durch den rechtlichen Rahmen von Gesetzen wie das „Über die Arbeiterselbstverwaltung“ und „Über das staatliche Unternehmen“ vom September 1981 geprägt (Jarosz, Kozak 1992).

Auf der nationalen Ebene war es der Arbeitsmarkt, der in starkem Maße die industriellen Beziehungen in allen Unternehmen beeinflusste einschließlich der wenigen Privatbetriebe. Der große Mangel an Arbeitskräften in allen Branchen und Berufen, verursacht durch die ineffiziente Planwirtschaft und die zentrale Politik der Vollbeschäftigung, machte es für jedermann einfach, eine Arbeit zu finden, und stärkte auf diese Weise die Position des einfachen Arbeiters gegenüber dem Management auf allen Unternehmensebenen. Die relativ starke Position dieser Gruppe innerhalb der realen Machtstruktur wurde zusätzlich gestützt durch die offizielle Ideologie von der „führenden Rolle der Arbeiterklasse“ und die daraus hervorgegangenen Gesetze, die die Rechte der einfachen Arbeiter in allen Konflikten verteidigten.

Seit 1981, in der Realität allerdings aufgrund des Kriegszustandes einige Monate später, wurde den Arbeiterräten, die in den meisten der staatlichen Betriebe existierten, eine vergleichsweise starke Position garantiert (Peretiatkowicz 1989).

Ein interessantes Porträt der industriellen Beziehungen in Polen vor 1989 enthält das Buch „Industrial Democracy Revisited“ (Oxford University Press 1993). Es stützt sich auf Untersuchungsergebnisse aus acht polnischen Staatsbetrieben bzw.

genossenschaftlichen Firmen und behandelt darüber hinaus noch 11 weitere Länder, wobei es sich auf die sehr anspruchsvolle IDE-Forschungsmethode stützt (IDE 1981). Die Ergebnisse zeigen, daß zu jener Zeit die Partizipation verschiedener Gruppen in polnischen Industrieunternehmen einem Muster mit zwei Spitzen folgte, womit die starke Dominanz von zwei Gruppen, dem Topmanagement und den Arbeiterräten, bei strategischen und taktischen Entscheidungen gemeint ist. Gleichzeitig konnten die Arbeiter aufgrund ihrer günstigen Arbeitsmarktposition sowie wegen der Stärke der Gewerkschaften auf der betrieblichen Ebene ohne weiteres gegen alle Entscheidungen Widerstand leisten. Es mag merkwürdig klingen, aber die IDE-Resultate von 1986/87 weisen darauf hin, daß die polnischen industriellen Beziehungen in der letzten Dekade des Sozialismus sich nicht grundsätzlich von denen in europäischen Marktwirtschaften unterschieden. Die meisten Kennziffern, die sich auf die reale Partizipation unterschiedlicher Gruppen auf Unternehmensebene bezogen, lagen dicht an den damaligen europäischen Durchschnittswerten. Möglicherweise waren die IDE-Instrumentarien nicht zur Aufdeckung bestimmter informeller Mechanismen in der Lage wie die Rolle der zentralen Planung bei der Gestaltung allgemeiner Bedingungen für die Entscheidungsfindung auf Unternehmensebene oder die Widerstandsmöglichkeiten am Arbeitsplatz, aber generell war das Bild recht genau. Es ist möglicherweise dem besseren Verständnis der industriellen Beziehungen jener Zeit dienlich, daran zu erinnern, daß kein Manager und kein Arbeitnehmervertreter aus den acht in die Untersuchungen einbezogenen Unternehmen damals etwas mit dem Begriff „*Massenentlassung*“ anzufangen wußte.

2. Die wichtigsten neuen Bedingungen nach 1989

Es gibt zwei zentrale Faktoren, welche die sozialen Beziehungen in der polnischen Industrie nach 1989 entscheidend prägten. Der erste und wahrscheinlich einflußreichste Faktor besteht in den dramatischen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Das in Polen längst vergessene Phänomen der Arbeitslosigkeit kehrte in der zweiten Hälfte des Jahres 1990 zurück und erreichte schließlich eine Rate über 16% im zweiten Halbjahr 1994. Diese Arbeitslosenrate, die in einigen Regionen 40% übersteigt, dürfte in absehbarer Zukunft kaum wesentlich fallen und muß unweigerlich das wirtschaftliche

Verhalten aller Gruppen beeinflussen, wenn auch einige Quellen davon sprechen, daß durch Schwarzarbeit ca. eine Million zusätzlicher Jobs entstehen.

Der zweite zentrale Faktor besteht im Wandel der Eigentumsverhältnisse in der polnischen Industrie. Die Politik des Staates sieht in der Privatisierung von Staatsbetrieben eines ihrer hauptsächlichen Ziele. Obwohl der Umfang von Privatisierungen in Polen sich im Vergleich mit der Tschechischen Republik, der ehemaligen DDR oder Ungarn recht bescheiden ausnimmt, sind dennoch die Auswirkungen dieses Prozesses auf die industriellen Beziehungen auch im noch verbliebenen staatlichen Sektor überaus deutlich.

Gegenwärtig gibt es in Polen drei Typen von Industrieunternehmen, die sich mit ganz unterschiedlichen Partizipationsmodellen verbinden: Staatsbetriebe, die auf der Grundlage der Gesetze von 1981 geleitet werden, formell privatisierte Staatsbetriebe mit dem Staat als einzigem oder hauptsächlichem Eigentümer und tatsächliche Privatfirmen, darunter sowohl privatisierte als auch neu gegründete Unternehmen. Natürlich sollte man auch andere Faktoren nicht völlig außer acht lassen. Neue Marktkonstellationen und rechtliche Normen sowie politische Machtstrukturen spielten ebenfalls eine bedeutende Rolle, aber wahrscheinlich bestimmten die ersten beiden Faktoren wesentlich die Richtung, in die die Arbeitsbeziehungen transformiert wurden.

3. Veränderungen der industriellen Beziehungen in Staatsbetrieben

Seit 1989 sieht man in den Staatsbetrieben nicht mehr die effektivste Eigentumsform. Ganz im Gegenteil: Die neu an die Macht gekommenen politischen Kräfte behandelten sie faktisch als ein Überbleibsel des kritisierten oder gar gehaßten früheren Wirtschaftssystems, das so schnell wie möglich transformiert oder gar zerstört werden sollte. Neue wirtschaftliche Bedingungen und ein neues politisches Konzept schufen einen veränderten Rahmen für die industriellen Beziehungen in weiterhin zumindest formell dem Staat gehörenden Unternehmen, die noch den Hauptbestandteil der polnischen Industrie ausmachen.

Nach der IDE-Typologie lassen sich fünf hauptsächliche Gruppen unterscheiden, die an der Macht auf Unternehmensebene partizipieren. Dies sind das obere und mittlere Management, direktes Aufsichtspersonal, Arbeiter und

Arbeitnehmersvertreter unterschiedlicher Art (Gewerkschaften, Räte usw.). Entsprechend den rechtlichen Regelungen und der wirtschaftlichen Realität in Polen waren, wie bereits erwähnt, zwei Gruppen mit besonderer Macht ausgestattet: das Topmanagement und die Arbeitnehmersvertreter, nach dem Verbot von Solidarnosc vor allem in Gestalt von Arbeiterräten. Auch das Widerstandspotential der einfachen Arbeiter war aufgrund der Arbeitsmarktposition, der offiziellen Ideologie und der Politik der Partei beträchtlich. Die Position dieser drei Gruppen begann sich nach 1989 grundlegend zu ändern. Das obere und mittlere Management war vor 1989, obwohl formell in starkem Maße von der Arbeiterselbstverwaltung abhängig, in erster Linie mit der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei verbunden und wurde aus den Reihen der Nomenklatura rekrutiert. Als solche war das Management auch in starkem Maße den Parteistrukturen auf Unternehmensebene und darüber untergeordnet. Diese Unterstellung, obwohl nicht immer formaler Natur, war deutlich sichtbar und wurde durch alle Akteursgruppen im Staatsbetrieb anerkannt. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Sozialismus begann sich diese Situation angesichts einer immer stärker werdenden Opposition gegen die Partei auf allen Ebenen zu verändern. Nach den Wahlen von 1989 wurden die Arbeiterräte in den Staatsbetrieben, ebenso wie auf allen politischen Ebenen außerhalb der Firmen, durch die Aktivisten von Solidarnosc dominiert. Die Stellung der Manager in den Staatsbetrieben fing an, sich zu ändern. Sie begannen den Übergang von einer Situation zu vollziehen, in der sie Staats- und Parteiautoritäten repräsentiert hatten, zu einer Situation, in der sie als Vertreter privater Eigentümer bzw. Aktionäre agieren mußten.

Untersuchungen, die wir im größten staatlichen Betrieb von Radom durchführten, lieferten einige Informationen, die dazu beitragen können, die Situation in den ersten Jahren nach der „Solidarnosc-Revolution“ zu verstehen. Dieses Unternehmen beschäftigte 1989 acht Topmanager und 40 Personen auf der mittleren Leitungsebene. Das gesamte Leitungspersonal mußte sich einer strikten Überprüfung unterziehen, die formal durch den Arbeiterrat vorgenommen wurde. (Nach den Gesetzen von 1989 hatten die Selbstverwaltungsorgane das Recht, Kandidaten für den Posten des Geschäftsführers abzulehnen und eine Stellungnahme zu deren Stellvertretern abzugeben.) In der Praxis wurde dieser Rahmen für eine strenge politische Überprüfung genutzt. Lediglich ein Vertreter des Topmanagements, aber keiner aus der mittleren Leitungsebene behielt seinen

Posten. Alle anderen wurden nicht nur von ihrer Funktion entbunden, sondern sogar aus dem Unternehmen geworfen.

Während das obige Beispiel recht typisch ist für die Periode von 1990-1993, ist es inzwischen deutlich geworden, daß die frühere Abhängigkeit des oberen und mittleren Managements in Staatsbetrieben von Partei- und Staatsautoritäten durch eine vollständige Abhängigkeit von Solidarnosc-Strukturen und von Mitgliedern der „*neuen Nomenklatura*“ ersetzt wurde. Jedoch ist die Stellung dieses neuen Managements, zumindest auf Unternehmensebene, sogar schwächer als die des alten Managements. Früher verhielten sich die Manager im Fall scharfer betrieblicher bzw. politischer Konflikte in der Regel loyal gegenüber der Linie von Partei und Regierung. Sie wurden durch die Parteiorganisationen in den Betrieben unterstützt, häufig auch durch parteinahe Gewerkschaftsfunktionäre. Die Stellung der Manager unter den gegenwärtigen Bedingungen ist weit weniger eindeutig. Einerseits mußten sie angesichts sich entwickelnder Märkte, von Rezession und wachsender Konkurrenz ihre Firmen durch die Senkung von Kosten und durch Rationalisierung auf allen Ebenen verteidigen. Andererseits konnten sie sich als Vertreter von Solidarnosc der Politik dieser Organisation, die zumindest formal den Status einer Gewerkschaft hatte, nicht entziehen. Jeder offene Widerstand gegen die Solidarnosc auf Unternehmensebene konnte leicht zum Verlust der Managerposition oder gar des Arbeitsplatzes im Betrieb führen, was in einer Situation wachsender Arbeitslosigkeit besonders bedrohlich war. Die früher vergleichsweise starke Position des oberen und mittleren Managements in der Machtstruktur der Staatsbetriebe wurde nun wesentlich schwächer. Man konnte beobachten, wie Manager zeitweise die Kontrolle über die Anzahl der Beschäftigten und die Löhne in ihren Betrieben verloren. Eine schwache wirtschaftliche Leistung des Unternehmens war für ihre persönliche Karriere weniger gefährlich als ein Konflikt mit der Solidarnosc, die in den ersten zwei Jahren nach der Wende durch alle staatlichen Behörden uneingeschränkt unterstützt wurde. Ein weiteres anschauliches Beispiel aus dem bereits erwähnten Unternehmen in Radom: Nachdem die Firma den größten Teil ihrer Märkte verloren hatte, was zu einer Halbierung der Belegschaft führte, und nachdem der stellvertretende Geschäftsführer unter der Beschuldigung illegalen Waffenhandels in den USA verhaftet worden war, wurde der Geschäftsführer auf einen hochrangigen Posten im Ministerium für Industrie berufen.

Zur neuen Situation des Managements gehört auch, daß seine Tätigkeit jetzt wesentlich besser bezahlt wird als vor 1989. Gegenwärtig betragen die Einkommen der Manager mindestens das Fünffache des betrieblichen Durchschnittes, während sie in der Vergangenheit nicht zu den Spitzenverdienern im Betrieb gehörten. Einige Manager erhalten auch einen Teil des durch Privatisierung erzielten Gewinnes oder auch kostenlose bzw. preisgünstige Aktien, die mitunter den Wert von zehn Jahreseinkommen übersteigen.

Etwa Mitte 1993 wurden neue Erscheinungen sichtbar. In einigen Konflikten begannen die Manager offen gegen die Solidarnosc Stellung zu beziehen und die wirtschaftlichen Interessen von anderen Positionen als denen der Gewerkschaft zu verteidigen. Dies hing mit einer allgemeinen Schwächung der Stellung von Solidarnosc auf allen Ebenen, aber auch mit Veränderungen in der Mentalität der Belegschaften in den staatlichen Betrieben zusammen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit begannen sie, dem Erhalt ihres Arbeitsplatzes, auch mit niedrigeren Löhnen, einen höheren Wert beizumessen als dem Risiko eines Kampfes für höhere Löhne oder andere Ziele zu Lasten ihrer Unternehmen bzw. Arbeitsplätze. Die Parlamentswahlen im November 1993 und die Kommunalwahlen im Juni 1994 schwächten die Position von Solidarnosc weiter, die wegen ihrer organisatorischen Spaltung auf allen Ebenen ohnehin nicht mehr so stark war wie im Zeitraum 1990-1992.

Wie Untersuchungen aus den Jahren vor 1989 zeigten, war die Gruppe der Arbeitnehmervertreter etwa ebenso stark wie das Top- und Mittelmanagement. Dies beruhte auf der starken Stellung der Arbeiterräte, die durch die Gewerkschaften im Unternehmen gestützt wurden. Wie bereits erwähnt, wurde diese Position nach 1989 sogar noch stärker. In fast allen staatlichen Unternehmen, vor allem in den Großbetrieben, wurden die Solidarnosc-Aktivisten zur einflußreichsten Gruppierung. Sie spielten bei allen wichtigen Entscheidungen die zentrale Rolle einschließlich der Besetzung der Posten im Topmanagement. Diese Macht wurde allerdings zunächst in einer Weise genutzt, die nicht im Einklang mit der neuen wirtschaftlichen Situation und dem neuen wirtschaftspolitischen Konzept der Regierung stand. Da die Arbeiter eine Art Belohnung für ihre Unterstützung der Solidarnosc in der Periode ihres Kampfes um die Macht erwarteten, wurde auch einiges zur Erfüllung dieser Erwartungen getan.

Tausende von Solidarnosc-Aktivisten wurden auf Managerposten aller Ebenen eingesetzt, was angesichts einer weitergeführten politischen Überprüfung vergleichsweise einfach war. Es war jedoch wesentlich schwieriger, die Versprechen zu erfüllen, die Solidarnosc in der Vergangenheit den Millionen einfacher Mitglieder und Anhänger gegeben hatte. Nach einer kurzen Periode der Unklarheit, in der einige Lohnerhöhungen ausgehandelt wurden und Massenentlassungen noch nicht erforderlich waren, begann die Realisierung eines strikt monetaristischen Konzepts, verkörpert durch den Finanzminister Balcerowicz, mit all seinen negativen Konsequenzen für die polnischen Industrieunternehmen. 1990 begann die Regierung auch mit ihrer Politik der Privatisierung, die durch eine für Staatsbetriebe nachteilige Steuerpolitik unterstützt wurde.

Zu jener Zeit hatte „Solidarnosc“ auf der Unternehmensebene keinen Gegner. Schon bald, Mitte 1992, mußten ihre Führer allerdings zur Kenntnis nehmen, daß das neue wirtschaftspolitische Konzept mit einer unsicheren Zukunft verbunden war. Sie konnten die Massenentlassungen in Großbetrieben ebenso wenig verhindern wie die wachsende Einkommensdifferenz zwischen Managern und Arbeitern und die zunehmende Enttäuschung unter der traditionell wichtigsten Basis von Solidarnosc, den Arbeitern der staatlichen Großunternehmen. Mit fallender Mitgliederzahl begann auch die Militanz von Solidarnosc auf der betrieblichen, der regionalen und nationalen Ebene zu wachsen, auf letzterer allerdings aufgrund der starken personellen und politischen Bindungen der Solidarnosc-Spitze mit dem Parlament und der staatlichen Verwaltung nur sehr zögerlich. Da wesentliche Probleme auf der Unternehmensebene nicht gelöst werden konnten, führten sie unvermeidlich zu Protesten auf der Ebene der Branchen sowie auf lokaler und nationaler Ebene. Obwohl widerwillig, wurden diese Proteste doch von der Solidarnosc-Führung unterstützt, die sich nicht in der Lage sah, ihre Politik des Schutzes von in der Solidarnosc verwurzelten Regierungen fortzusetzen. Als es immer schwieriger wurde, sich in Konflikten mit Streiks und Demonstrationen erfolgreich durchzusetzen, verloren die Gewerkschaften und die mit ihr verbundenen Arbeiter schrittweise ihre Macht in den Staatsbetrieben, jedoch ist dieser Prozeß noch nicht so weit fortgeschritten, daß er die Gewerkschaften völlig ihres Status' als einer der einflußreichsten Akteure in Entscheidungsprozessen beraubt hätte. Nach der Phase einer völligen Dominanz der Arbeitnehmervertreter in staatlichen Betrieben näherte sich deren Machtstruktur nun wieder dem vor 1989 bestehenden zweigipfligen Modell mit

zwei mehr oder weniger gleichrangigen Partnern, Management und Arbeitnehmervertretung, an.

Die Hauptverlierer sind jedoch die einfachen Arbeiter. Viele uneffektive Staatsbetriebe werden geschlossen und fast alle anderen müssen ihre Belegschaft beträchtlich reduzieren. Die Möglichkeiten einer direkten Partizipation der Arbeiter waren in den polnischen Staatsbetrieben schon immer sehr eingeschränkt. Gegenwärtig hat diese Gruppe ihre Fähigkeit zum Widerstand völlig verloren. Es ist nicht mehr möglich, durch Absentismus, Auflehnung oder Arbeitsplatzwechsel Druck auszuüben. Für die überwältigende Mehrheit der Arbeiter, sogar für die besser qualifizierten, sind Arbeitsplätze so selten, daß Entlassung automatisch Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet.

4. Formal privatisierte Staatsbetriebe

Die Existenz dieser besonderen Gruppe von Unternehmen mit dem Staat als einzigem Gesellschafter beruht auf einem Gesetz vom Juli 1990. Der hauptsächliche Unterschied in der Machtstruktur zwischen ihnen und den traditionellen Staatsbetrieben besteht darin, daß es in Firmen dieses Typs keine Arbeiterräte gibt. Statt dessen haben die Arbeitnehmer ihre Vertreter in den Aufsichtsräten; sie wählen ein Drittel deren Mitglieder.

In Unternehmen dieser Art ist die Stellung des Vorstandes relativ stark. Dessen Mitglieder werden nicht mehr durch die Arbeiterräte ausgewählt, und die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten sind nicht einflußreich genug, um über Ernennungen und Entlassungen von Managern zu entscheiden. Es gibt jedoch immer gewisse Möglichkeiten, durch die gewählten Aufsichtsratsmitglieder und durch die Gewerkschaften bei Entscheidungen aller Art mitzuwirken. Obwohl dazu noch keine weitergehenden Forschungsergebnisse vorliegen, ist es sehr wahrscheinlich, daß diese privatisierten Staatsbetriebe mit dem Staat als alleinigem Gesellschafter gegenwärtig die einzigen in Polen sind, deren industrielle Beziehungen denen in den entwickelten europäischen Marktwirtschaften gleichen. Allerdings weist dieser Sektor der polnischen Industrie nur einen recht bescheidenen Umfang auf. Darüber hinaus besitzen sie aufgrund der staatlichen Wirtschaftsstrategie keine Perspektive. Diese Eigentumsform wird als ein Übergangsstadium betrachtet, die von Privatunternehmen abgelöst werden soll.

5. Besonderheiten der privaten Industrie in Polen

Wenn auch der private Sektor in Polen in Hinblick auf Produktion und Beschäftigung noch hinter dem staatlichen Sektor zurückliegt, ist er wesentlich prosperierender und dynamischer. Dennoch war er nur ansatzweise Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Je kleiner eine private Firma ist, desto weniger Informationen gibt es über sie. Was die industriellen Beziehungen betrifft, so gibt es allerdings genügend Quellen, z.B. die Arbeitsämter, um deren Grundzüge in diesem Sektor zu charakterisieren. Alle Einschätzungen stimmen dahingehend überein, daß die Position der Beschäftigten in diesen Firmen außerordentlich schwach ist.

Vor allem entstand der rechtliche Rahmen für die Mitbestimmung in Polen unter gänzlich anderen Bedingungen, als nämlich der private Industriesektor nur eine marginale Rolle spielte und auf vielfältige Weise durch den Staat und durch fiskalische Einrichtungen kontrolliert wurde. Die Arbeiter in diesen Unternehmen hatten immer die Möglichkeit, sich eine Tätigkeit in einem staatlichen oder genossenschaftlichen Unternehmen zu suchen, wenn sie unzufrieden waren, und sie bedurften keines größeren rechtlichen Schutzes. In der Periode des Sozialismus wurden die Beschäftigten in Privatfirmen besser bezahlt als diejenigen in anderen Wirtschaftsbereichen. Der Preis dafür war eine hohe Arbeitsdisziplin und ein geringeres Niveau von Partizipation. Die gegenwärtige Situation sieht völlig anders aus. Eine wachsende Zahl von Arbeitnehmern des privaten Sektors hat keine Beschäftigungsalternative. Sie müssen nun zwischen der Beschäftigung in einer Privatfirma oder langdauernder Arbeitslosigkeit wählen. Dies bringt die privaten Unternehmer in eine sehr günstige Position. Sie zahlen minimale Löhne und versuchen, bei der Arbeitssicherheit, den Versicherungen, den Steuern u.a.m. zu sparen. Unvollständige Gesetze und ein unterentwickeltes steuerliches Kontrollsystem tragen dazu bei, daß viele Geschäfte im sogenannten grauen oder dunklen Bereich verbleiben. Dies schließt einen großen Teil der Arbeitsverhältnisse ein, darunter eine geschätzte Anzahl von ca. einer Million illegal beschäftigter Personen. Darüber hinaus gibt es keinerlei exakte rechtliche Regelung der Interessenvertretung in Privatfirmen. Viele kleine Unternehmer lehnen jede Gewerkschaft und jede andere Form institutionalisierter Partizipation ab. Wer versucht, gewerkschaftliche Strukturen zu organisieren - die Solidarnosc stellt hierbei keine Ausnahme dar -, stößt auf Widerstand und muß unter Umständen auch mit Entlassung rechnen. Die großen

Gewerkschaften besitzen keine Organisationsstruktur in den kleinen privaten Firmen und haben keine Möglichkeit, die Beschäftigten zu unterstützen.

Im „*grauen*“ Sektor ist die Position der Arbeiter sogar noch schwächer als in den legal tätigen kleinen Privatfirmen. Hier kann man viele Erscheinungen sozialer Pathologie feststellen. Arbeiter werden ohne Verträge und ohne Lohngarantie beschäftigt. Die Arbeiter sind nicht versichert, Arbeitsschutzbestimmungen werden nicht eingehalten. In vielen offensichtlichen Betrugsfällen wie der Verweigerung von Lohnzahlungen oder dem Zwang zu mehr Arbeitsleistung sind die Beschäftigten praktisch hilflos. Sie wollen weder ihren Arbeitsplatz riskieren noch wissen sie, wie sie ihre Interessen verteidigen sollen. Selbst wenn Gerichte angerufen werden, sind die Ergebnisse meist unbefriedigend.

Generell kann man davon sprechen, daß der private Sektor auf undemokratische Weise durch Eigentümer-Diktatoren beherrscht wird. Die industriellen Beziehungen in diesem Sektor erinnern möglicherweise an die Situation, die auf diesem Gebiet in den entwickelten kapitalistischen Ländern im 19. Jahrhundert bzw. in einigen von ihnen vor dem 2. Weltkrieg herrschte.

6. Einige Schlußfolgerungen und Prognosen

Verglichen mit den industriellen Beziehungen vor 1989, stellt sich die gegenwärtige Situation in der polnischen Industrie wesentlich differenzierter dar. Es lassen sich zumindest drei klar unterscheidbare Grundmuster der Machtstrukturen und der Beteiligung an Entscheidungsprozessen in Industrieunternehmen feststellen. Anstelle des allgemein beobachteten „*zweigipfligen*“ Modells sind gegenwärtig besonders typisch:

- die Dominanz von Arbeitnehmervertretungen in staatlich verwalteten Betrieben,
- die auch für westliche Länder charakteristische indirekte Partizipation der Beschäftigten in den formal privatisierten Betrieben mit dem Staat als einzigem Gesellschafter,
- die Diktatur der Eigentümer in privaten Firmen.

Dabei handelt es sich durchweg um Übergangsformen der industriellen Beziehungen. Sie durchlaufen eine rapide Entwicklung in Richtung stabilerer Formen.

Staatsbetriebe haben in ihrer großen Mehrheit keine Zukunft. Sie werden in absehbarer Zeit auf die eine oder andere Weise privatisiert. Auch wenn sie dem staatlichen Sektor angehören, durchlaufen Unternehmen dieses Typs einen deutlichen Transformationsprozeß. Besonders seit 1993 wurde die Position der Arbeitnehmervertretungen in ihnen deutlich schwächer, die Macht des Managements dagegen wuchs.

Eine komplexe rechtliche Regelung der Stellung einzelner Gruppen, insbesondere der Eigentümer und der Beschäftigten, für den privaten Sektor steht noch aus. Da es eine breite Diskussion über die nicht zu übersehenden Probleme und den unzureichenden Schutz der Grundrechte von Beschäftigten in kleinen Privatfirmen gibt, ist zu erwarten, daß sich das Parlament eher früher als später mit neuen Gesetzen zur Regelung der industriellen Beziehungen in diesem Bereich befassen wird.

Was das künftig typische Modell der Partizipation in der polnischen Industrie betrifft, so ist es sehr unwahrscheinlich, daß es dem in den entwickelten europäischen Ländern entsprechen wird. Das Niveau der Partizipation der Beschäftigten und ihrer Vertretungsorgane wird in der absehbaren Zukunft recht gering bleiben. Sowohl die wirtschaftlichen Bedingungen als auch das politische Klima sind ungünstig für die industrielle Demokratie im allgemeinen und für die Beschäftigtenpartizipation im besonderen, und sie werden es auf lange Zeit bleiben. Hohe Arbeitslosigkeit, Knappheit an privatem Kapital, schwach entwickelte wirtschaftliche Institutionen des Staates und eine liberale Ideologie, die sogar in das wirtschaftspolitische Konzept von Parteien Einzug gehalten hat, die formal den Status von Linksparteien haben, werden den Beschäftigten nicht helfen, ihre Position in den Firmen zu stärken, zumindest nicht durch friedliche Mittel.

Alle Ideen einer selbstverwalteten Wirtschaft in Polen sind längst tot. Wie an anderer Stelle ausgeführt (Peretiatkiewicz 1991), gibt es keine hinreichenden wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen für eine breiter entwickelte Wirtschaftsdemokratie in Polen. Demokratische Slogans in dieser Beziehung wurden hauptsächlich benutzt, um politische Unterstützung zu gewinnen. In der

Wirklichkeit prägten stets autokratische Gewohnheiten und ein beträchtliches Maß an Unordnung sowie eine defizitäre Organisation die sozialen Beziehungen in Polen, auch auf wirtschaftlichem Gebiet.

Literatur

Industrial Democracy in Europe (1981). An IDE Publication, Oxford University Press

Industrial Democracy in Europe Revisited (1993). An IDE Publication, Oxford University Press

Jarosz, M., Kozak, M. (1992): Die Rolle der Selbstverwaltung in polnischen Unternehmen. In: Szell, G. (Hg.): Arbeitsbeziehungen im Wandel in Osteuropa, Berlin New York

Peretiatkowicz, A. (1989): Demokratie in ausgewählten polnischen Staatsunternehmen. In: Economic Analysis, Vol. XXIII, Nr. 1

Peretiatkowicz, A. (1991): Ökonomische, rechtliche und kulturelle Determinanten der Beschäftigtenpartizipation, Radom, Technische Universität, Reihe Monographien, Nr. 3

Szell, G. (o.J.) Participation, Worker's Control and Self-Management, Current Sociology, Vol 3, No.3

Vademecum of Privatisation (1991), Center of Privatisation, Warsaw

Arbeitskonflikte und industrielle Beziehungen in den privatisierten tschechischen Betrieben

Jan Vlácil

1. Die Ausgangssituation - Vorprivatisierungssyndrom

Zu Beginn der sogenannten Großen Privatisierung der tschechischen Betriebe bekundete die öffentliche Meinung ernsten Zweifel. Er betraf: 1. die vorgeschlagenen Wege der Privatisierung, vor allem in Form der Voucher, 2. das Vorgehen im Falle von Monopolen und lukrativen Firmen, 3. das damit verbundene Eindringen ausländischen Kapitals, das zuerst befürchtet und dann vermißt wurde. Die Opposition kritisierte den Rückgang der Industrieproduktion, der Reallöhne, der Investitions- und Konsumbefriedigung, der Unternehmensaktivitäten und der Arbeitsbewertungen als einen zu hohen Preis für das angestrebte makroökonomische Gleichgewicht. Die Strategen der ökonomischen Reform betonten dagegen die positive Entwicklung von außerökonomischen Beziehungen, der Währungsstabilisierung und des Beschäftigungsausmaßes. Der ständige Vergleich mit anderen postkommunistischen Ländern hat dazu beigetragen, daß sich soziales Konfliktpotential nicht, wie damals erwartet, auf gesamtgesellschaftlicher Ebene aktivierte, sondern mit Hilfe von neu gegründeten Regulierungsinstitutionen wie tripartistischen und kollektiven Verträgen auf die Betriebsebene verlagert wurde.

Die sozialen Spannungen verbanden sich dort zunächst mit folgenden Vorbehalten gegen die anstehende Privatisierung:

1. das Paradox einer staatlich durchgesetzten „Entstaatlichung“ des Eigentums und der zentral angeordneten Dezentralisierung der wirtschaftlichen Entscheidungen,

2. eine Ideologisierung des Privateigentums und der „führenden Rolle“ des Marktes als den einzigen Mitteln des ökonomischen Aufschwungs,
3. „desperate Privatisierung“, bei der die Schnelligkeit formaler Durchführung wichtiger ist als die Reorganisation der Betriebe und die um den Preis des Verkaufs der Betriebe unter Wert erfolgt, was eine Schmälerung des staatlichen Erlöses bedeutet,
4. „Staatsflucht“, bei der sich die entsprechenden Behörden aus der Verantwortung für das weitere Schicksal der bis dahin staatlichen Betriebe lösen,
5. „Selbstbedienungs-“ oder „Nomenklatura-Privatisierung“, die als Mittel der Redistribution und Konzentration von ökonomischer und folglich auch politischer Macht nicht wirtschaftlichen Reformen, sondern den alten Kadern dient,
6. ökonomische Rationalität zum Preis illegitimer Aktivitäten wie Steuerhinterziehung, Geldwäscherei, Kartellbildung und Korruption der Behörden nach dem Muster „latein-amerikanischer Klientenwirtschaft“,
7. eine „von oben“ kommende „managerial revolution“, die eine Abwehrreaktion der Belegschaft auslöst und die Reform verlangsamt,
8. „wilde Privatisierung“ durch Usurpation der Eigentumsrechte von seiten des ehemaligen Managements, das gemeinsam mit den Ministerialbeamten auch das Privileg vertraulicher Informationen und Transaktionen besitzt,
9. künstliche Liquidierung, Dekapitalisierung und spekulativer Ausverkauf von „erfolgreich arbeitenden Betrieben oder Einheiten im Interesse der Konkurrenz, Zwangsverträge mit Subunternehmen und verordnete Kooperation mit erfolglosen Firmen, willkürliche Bevorzugung einiger Partner usw. von seiten des jetzigen Managements,
10. unkorrekte Formen von direktem Verkauf oder öffentlichem Wettbewerb, der Bewertung von Betrieben und Privatisierungsprojekten, die Zweifel bezüglich der Interessenkonflikte von Staatsbeamten, von Investitionsfonds u.a. hervorrufen.

Konkrete Ausdrucksformen dieses „Vorprivatisierungs-Syndroms“ konnten meistens nicht verifiziert werden, der stark verbreitete Verdacht beeinflusste jedoch als soziale Definition der Situation das Verhalten der Belegschaften und anderer Akteure. Das anfängliche Mißtrauen in die Fairness dieser „zweiten Eigentumsnationalisierung“ wurde dann aber, dank der späteren Maßnahmen wie z.B. der „Privatisierungs-Quarantäne“, schrittweise überwunden und ersetzt durch Enttäuschung über bestimmte Behördenentscheidungen und letztlich durch Unzufriedenheit mit dem Tempo dieses Prozesses, der jetzt im allgemeinen - einschließlich der Voucherprivatisierung - recht positiv beurteilt wurde.¹

2. Konfliktträchtige Situation der Betriebe und Belegschaften

Zu den Hauptproblemen der untersuchten tschechischen Firmen gehören zumeist die Veränderung oder der Verlust von Absatzmärkten, Zahlungsdefizite von Kunden, veraltete Ausrüstungen und sehr begrenzte Investitionsmöglichkeiten. Im Zuge des als notwendig erachteten Übergangs zur „schlanken“ Produktion sind die Gewerkschaften, anders als man vermuten könnte, mit dem Abbau von Arbeitsplätzen einverstanden, in der Hoffnung, damit die Arbeitsplätze wenigstens für einen Teil der Beschäftigten zu erhalten. Da bei diesem Abbau soziale Aspekte berücksichtigt werden und viele der Betroffenen eine neue Arbeit finden, traten bislang, im Unterschied zu anderen Reformstaaten, keine gesellschaftlich gefährlichen Konflikte auf. Der Preis für ein solches „schmerzloses Verfahren“ besteht einerseits in der oft fortbestehenden Überbeschäftigung, andererseits in einem Mangel an benötigten Fachkräften. Mehr als die Arbeitslosigkeit und die inzwischen auftretende Arbeitszeitverkürzung fürchten die Arbeiter jetzt eine mit dem Verlust des Status' als Finalproduzent verbundene Dequalifikation.

¹ In dieser Übergangsperiode wurde 1991 die Untersuchung „Große Privatisierung: Sozialer Konflikt und Konsensus“ initiiert. Sie wurde 1992 begonnen und 1993 abgeschlossen. Konzeptionell orientierte sie sich an folgenden Theorien: 1. Organisationspolitik (Sabel 1982, Lee / Lawrence 1985), Kontrolle, Partizipation und industrielle Demokratie (Tannenbaum 1968, Brannen 1983, Poole 1986, Kotthoff 1994), 2. Konflikt, Eigentum, Konkurrenz (Bühl 1976, Binns 1978), Konsensus, Kohäsion, Kommunikation (Hodges 1971, Coser 1956, Krysmanski 1971, Kriesberg 1973), 3. Arbeitskonflikt (Euler 1973, Müller-Jentsch 1994) und postmoderne Elemente in organisationellem Verhalten (Clegg 1990, Crook 1992, Daheim / Krahn / Scheider 1994). In „Abgrenzung“ zu überwiegend makrostrukturellen, quantitativen Untersuchungen erfolgten die eigenen Forschungen mittels Fallstudien in 44 Industriebetrieben. Es wurden dabei halb-strukturierte Interviews mit 265 Arbeitern, Gewerkschaftsfunktionären und Managern durchgeführt.

Die innerorganisatorische Anpassung von Betriebsstruktur und -verhalten bleibt in der Regel auf eine mechanische Dezentralisierung begrenzt. Die fehlende reale Einflußmöglichkeit der neugegründeten Abteilungen verlängert die traditionelle, demotivierende Redistribution des Profits an die nicht erfolgreichen Einheiten durch die weiter existierenden Generaldirektorate, was eine der Ursachen des Konflikts innerhalb des Managements und zwischen den Belegschaften der Abteilungen darstellt. Trotz aller Proklamationen wächst dabei die Administration, und die - oft ideologisch eingefärbte - Spannung zwischen den gewerblichen Arbeitern und den Angestellten kehrt wieder zurück.

Während der fortschreitenden Veränderungen können unter den untersuchten Betrieben folgende Typen unterschieden werden:

1. Firmen, die wegen veralteter Produktion, mangelnder Fähigkeit zur Neuorientierung oder erfolglosem Marketing für ein neues Produkt in die Liquidation gehen,
2. Firmen, die wegen des Verlustes von Absatzmöglichkeiten, unvollendeter Reorganisation oder neu auftretender Konkurrenz weiterhin gefährdet sind,
3. Firmen, bei der frühere Kunden zwar den langfristigen Absatz sichern, aber auch die technologische Modernisierung bremsen, oder wo die Produktentwicklung im Ergebnis von Verhandlungen mit unseriösen ausländischen Interessenten abgebrochen wurden und die Konkurrenzfähigkeit nur noch mit Billigarbeit zu erhalten ist,
4. Firmen, deren Wiederbelebung von außen, z.B. durch Rückkehr zur zeitweilig unterbrochenen Militärproduktion, kommt,
5. Firmen, deren Wiederbelebung vom eigenen Management, z.B. durch Absatzsicherung oder -expansion mit einem neu entwickelten Produkt, kommt,
6. Firmen, die langfristig erfolgreich sind, mit dem Ausland kooperieren, einen international bekannten Namen haben usw.,
7. erfolglose joint venture, wo der ausländische Partner die ursprünglichen vertraglichen Vereinbarungen über technische Umrüstung oder die Bereitstellung von Investitionskapital nicht erfüllte und wo sich die Arbeitsbedingungen entgegen der Erwartung nicht verbessert haben,

-
8. erfolgreiche joint venture oder rein ausländische Firmen mit qualifiziertem Personal und gesichertem Absatz.

Diese Typen bringen auch typische Einstellungen der Belegschaft zum Unternehmen wie Respekt, kritische oder prestigeorientierte Identifizierung, und zum Management, wie beständige Skepsis, vorübergehendes Mißtrauen, Enttäuschung oder Erwartungsambivalenz hervor. Die Arbeiter kritisieren die Leitung, sind sich aber nicht sicher, ob deren personeller Austausch die Situation des Betriebes verbessern würde. Die fehlende Erfahrung mit einer auf Wettbewerb und Konkurrenz beruhenden Wirtschaftsweise führt zu Streitigkeiten unter den betrieblichen Akteuren über die Motive der ausländischen Kaufinteressenten. In mehreren Fällen zeigte sich, daß potentielle Partner mit den Verkaufsverhandlungen die Absicht verbanden:

1. die Firma unter dem Preis zu erwerben,
2. Zugang zu deren Märkten zu erlangen,
3. sich tschechischer Konkurrenten zu entledigen,
4. technische Innovationen in den Firmen zu bremsen,
5. vertrauliche Informationen über den Betrieb auf halblegale Weise zu erlangen,
6. einzelne Spezialisten abzuwerben,
7. die Betriebe von Finalproduzenten zu einem Zulieferer zu machen oder
8. die Belegschaft in den Mutterunternehmen unter Druck zu setzen.

In joint ventures bleibt die Hauptursache sozialer Konflikte das Verhalten ausländischer, aus einem anderen soziokulturellen Milieu kommender Manager.

Die Untersuchungsergebnisse ermöglichen eine Redefinition der ursprünglichen konzeptionellen Voraussetzungen sowie der sozialen Situation in den Betrieben. Es fanden fast keine mit der Privatisierung direkt verbundene Streiks statt. Deren potentielle Initiatoren sind sich zunehmend des Risikos bewußt, daß exzessive Forderungen nur um den Preis der Liquidierung der Firma erreichbar sein könnten, was einen Motivations- und Interessenkonflikt bedeutet. Das vor allem für ausländische Soziologen überraschende Fehlen solcher Proteste kann nicht nur

mit der verhältnismäßig hohen gesellschaftlichen Stabilität, sondern vielleicht auch mit der geschichtlich verwurzelten, spezifisch tschechischen Mentalität erklärt werden. Die Fähigkeit vieler Arbeiter, Gewerkschaftsfunktionäre und teilweise von Managern, Probleme auch vom Standpunkt der anderen Sozialpartner zu sehen, d.h. die „Rolle der Anderen“ zu übernehmen, stellt eine Quelle der gegenseitigen Toleranz dar. Die sozial und ökonomisch angespannte Betriebssituation ist oft mit einer soziopsychologisch versöhnlichen Stimmung der Belegschaft verbunden.

Die festgestellten Konflikte haben meistens die Form von Hostilität und symbolisierter Aggression. Sie sind häufiger durch die Sorgen über ein künftiges Andauern von Widersprüchen hervorgerufen als durch den aktuellen Zustand. Auch zweifelhafte Informationen können zu einem konfliktorischen Verhalten führen. Soziale Kontrolle und Kommunikation bestimmen das Bild des Opponenten, den Verlauf des Konflikts und, umgekehrt, die Konstituierung des Konsensus (Krysmanski 1971). Die Konflikte haben einige positive Effekte, wie z.B. eine wachsende Kohäsion teilnehmender Gruppen (Coser 1956), können aber die Leistung des ganzen Unternehmens stark begrenzen (Euler 1973). Die in der Literatur als wahrscheinlich geltende Eskalierung ungelöster Konflikte tritt jedoch nur selten auf. Das Aufschieben von Konflikten kann aber auch eine simple Konsequenz traditioneller, kulturspezifischer Muster des Widerstands sein.

Konsens wurde in den untersuchten Betrieben nicht nur auf der Basis der Überwindung ursprünglich konfliktueller Gesichtspunkte, sondern auch als Ergebnis der Resignation angesichts ungelöster oder momentan unlösbarer Probleme erreicht. Die soziale Spannung wandelt sich so in einen zeitweiligen, unsicheren und zerbrechlichen Sozialfrieden ohne die „glanzvollere“ Perspektive einer Sozialpartnerschaft. Nichtsdestoweniger ermöglicht auch ein solcher minimaler Konsens in den gemeinsamen Wertorientierungen und kompatiblen Interessen die nötigen Anreize, konsistente und berechenbare gegenseitige Beziehungen, die angestrebte Sozialintegration in das Unternehmen usw. Apathie und Resignation hinsichtlich der eigenen Möglichkeiten, die Zukunft der Firma zu beeinflussen, sind, wie die Interviews zeigten, relativ verbreitet, verbinden sich aber oft mit Selbstreflexion, Vergleichen mit eigenen früheren Aktivitäten und Selbstkritik. Betrachtet man dies optimistisch, kann man darin ein Zeichen des fortdauernden Interesses an der Konstituierung neuer Arbeitsbeziehungen sehen.

3. Kontradiktorische Zusammenarbeit von Management und Gewerkschaften

Belastet mit den Fragen des betrieblichen Überlebens unter radikal veränderten sozioökonomischen Bedingungen unterschätzt die Mehrheit der darauf oft nicht genügend vorbereiteten Manager weitere Probleme. Rationalisierung wird verstanden als „right-sizing“ nötiger Humanressourcen. Das Gewinnen und die Vorbereitung von qualifizierten, initiativreichen und sich mit dem Unternehmen identifizierenden Arbeitnehmern wird aufgeschoben für die Zeit der erhofften Prosperität. Das gilt ebenso für die Erarbeitung und Durchsetzung einer Entwicklungsstrategie, einer neuen Geschäfts- und Marketingpolitik. Begrenzte Möglichkeiten zu technischen Innovationen werden nicht kompensiert durch anderenorts erprobte intraorganisatorische Innovationen wie:

1. das Verflachen der Leitungspyramide und den Abbau von Hierarchieebenen,
2. die Konstituierung von autonomen Teams (Gruppenarbeit) mit höherer Motivation, Verantwortung und Flexibilität,
3. stimulierende Job-rotation, Job-enlargement oder -enrichment,
4. die Konstituierung einer Organisationskultur, welche die Belegschafts-integration und das Unternehmensimage fördert.

Auch die jetzigen Direktoren verhalten sich eher wie Verwalter denn als Unternehmer im Schumpeterschen Sinne. So wie sie das „abenteuerliche“ Risiko fürchten, meiden sie auch eine effektivere Personalleitung durch vertikale Kooperation und ein konsultatives „joint labour-management“. Gerade die oft fraglichen manageriellen Leistungen und die fehlende Unterstützung der Belegschaft für die Umgestaltung des Unternehmens könnten aber durch den Übergang vom überwiegend autoritativen, paternalistischen zum partizipativen Führungsstil überwunden werden. Die Teilnahme der Arbeitnehmer an entsprechenden Entscheidungsprozessen könnte dabei spontan wie organisiert, direkt wie institutionell vermittelt, kontinuierlich oder ebenso als eine Kampagne verlaufen und an der Beurteilung bisheriger Ergebnisse, operativer Problemlösungen oder künftiger taktischer Maßnahmen orientiert werden. Die Mitwirkung könnte - ähnlich wie in Deutschland - abgestuft sein von der Mitsprache bis zur Mitbestimmung.

Für den typischen Manager ist es jedoch schwer zu verstehen, daß die Partizipation auch ein höheres Maß an Information und Motivation, eine sinnvolle Redefinition der Normen und Reartikulation der Rollen, soziales Lernen und letzten Endes die Schaffung des notwendigen Konsensus mit sich bringt. Teilweise unsicher in ihren oft neuen Posten, wollen die Direktoren nur selten und dann nur theoretisch einsehen, daß der gesteigerte Einfluß von Unterstellten keinen Verlust ihrer Macht darstellt und keine Reduktion ihrer Kompetenz bedeuten muß (Tannenbaum 1968). Die Teilnahme an der organisationellen Kontrolle steigert ganz im Gegenteil die Verantwortung, Disziplin und folglich auch die Kontrollierbarkeit der Beschäftigten. Ein Übergang vom Machtmonolog zum -dialog, vom einseitigen zu einem wechselseitigen Einfluß kann zu einer wirksameren Kontrolle führen. Die Delegation von Entscheidungskompetenzen, das Nutzen der eigenen Macht zur Stärkung der Position der anderen, „entitlement“ und Machtteilung stellen die Manager nichtsdestoweniger vor das Problem der „company governance“.

Unter den Arbeitnehmern ist einerseits die Angst vor möglichen existentiellen Folgen einer auch kritische Elemente einschließenden Partizipation verbreitet, andererseits steigert die Furcht vor Lohnsenkungen oder Arbeitslosigkeit ihr Interesse an der Beeinflussung der Unternehmenspolitik. Wachsende Arbeitsanforderungen und Veränderungen der Organisation verstärken ihr Bedürfnis nach Kontrolle über die allgemeinen Arbeitsbedingungen. Das führt meist nicht zu einem Kampf gegen den Prozeß der Modernisierung, sondern äußert sich im Gegenteil als Wille, an diesem Prozeß aktiv teilzunehmen. Eine Dezentralisierung verlangt neue Verbindungen von hierarchischen Ebenen und Koordinierungsmethoden. Die Partizipation an neuen Kommunikationsnetzen kann also auch zur Ökonomisierung des Verhaltens der verselbständigten Einheiten beitragen.

Die Unterschätzung dieser Bedeutung der Partizipation ist ein Mangel nicht nur der tschechischen Manager, sondern auch der neoliberalen Politiker. Ihre Folgen, kombiniert mit einer größeren Arbeitszufriedenheit und -leistung, sind nämlich quantitativ schwer meßbar. Abgesehen von ihren - vorausgesetzten - ökonomischen Vorteilen, kann Partizipation auch das Bedürfnis nach den neu erworbenen politischen Freiheiten, wie z.B. die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen, und das weiterbestehende Verlangen nach sozialen Bürgerrechten, wie z.B. die eigenen Interessen institutionell durchzusetzen, befriedigen. Aktive

Gruppen außer- wie innerhalb der Betriebe sind aber bis jetzt mehr passiv geduldet als aktiv unterstützt. Ausländisches Management sucht dann unter diesen gegensätzlichen Tendenzen mitunter vergeblich seinen lokalen Sozialpartner. Das Verlangen nach Partizipation ist zur Zeit in den Betrieben nicht sehr stark und wird offensichtlich auch in nächster Zukunft keine entscheidende Quelle der Sozialkonflikte darstellen. Die Sozialpartnerschaft, die eine partizipative Kooperation, Gleichgewicht und Legitimierung der Macht, Regulierung als eine in der Verhandlung ausgetauschte Erleichterung und Vereinbarung als eine Kommunikationsform verlangt, wird aber vorerst keine Massenerscheinung sein.

In der Tschechischen Republik treten als das einzige offizielle Partizipationsorgan - im Unterschied zu vielen anderen Ländern - die neuen Gewerkschaften auf. Sie erfüllen die traditionellen Funktionen einer Solidaritäts-, Schutz- und Dienstleistungsorganisation der Beschäftigten, haben aber einen sehr begrenzten Einfluß auf die Verteilung des Unternehmensprofits unter ihren Mitgliedern und anderen Arbeitnehmern. Über die Produktion entscheiden sie nur in Ausnahmefällen mit. Als eine Institution der Interessenvertretung suchen sie noch immer nach einer Möglichkeit zur Mitbestimmung an der alltäglichen Betriebsleitung. Das Management fürchtet jedoch um den Verlust der an die Hierarchien gebundenen Kontrollmöglichkeiten, die Gewerkschaften riskieren, in den Verdacht der Illoyalität gegenüber der Mitgliedschaft zu geraten. Die Polarität von Repräsentation und unmittelbarer „co-determination“ ist freilich in den einzelnen Firmen unterschiedlich stark.

Die Position der Gewerkschaften in den Betrieben wie in der Gesellschaft entspricht der allgemeinen Tendenz, ihre Rolle in Frage zu stellen. Die rechtliche Einschränkung ihres früher proklamierten - in der Tat aber nur formellen - Rechts auf betriebliche Partizipation verursacht einen substantiellen Verlust ihres Prestiges. Die Meinung, mit den jetzigen Kompetenzen oder Fähigkeiten zur Mitbestimmung könnten die Gewerkschaften die Situation der Arbeitnehmer ohnehin nicht positiv beeinflussen, ist weit verbreitet. Außerdem müssen sie im Betrieb auch die Interessen derjenigen, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind, verteidigen. Der zu verzeichnende Abgang von Mitgliedern hat seine Ursachen u.a. in der gewachsenen Mobilität und in einer sekundären Desinteressiertheit an einem neuen Eintritt. Zu hier weit verbreiteten und nur teilweise richtigen Vorstellungen gehört, daß die ausländischen Arbeitgeber in ihren Firmen keine

Gewerkschaften dulden würden. Dennoch finden die Funktionäre in den ehemaligen Staatsunternehmen die jetzige Mitgliederzahl wegen der angestrebten Aktionsfähigkeit immer noch zu hoch.

In der Mehrzahl der untersuchten Betriebe nahmen die Gewerkschaften aktiv an der Beurteilung der Privatisierungsprojekte nach eigenen Kriterien teil. Kriterien waren:

1. Garantien der künftigen Prosperität,
2. die Verteilung der Aktien,
3. die Perspektiven der Beschäftigung, Requalifizierung, Lohnerhaltung und der Lösung weiterer sozialpolitischer Probleme,
4. der Schutz des Gewerkschaftseigentums, insbesondere des sogenannten Fonds der sozialen und kulturellen Bedürfnisse, Erholungs- und Ausbildungseinrichtungen,
5. die Formen der Repräsentation der Interessen der Arbeitnehmer und
6. die künftige Kompetenzen der Gewerkschaften in den kollektiven Verhandlungen.

Einige vor allem alternative Projekte waren den Gewerkschaften nicht zugänglich, einige wurden von ihnen selbst vorgelegt. Im allgemeinen überwog aber die Tendenz, Privatisierungsprojekte eher zu verurteilen als selber vorzulegen.

Die meisten sozialen Vorteile und Dienste, die früher mit den Gewerkschaften verbunden waren, wurden auf der Betriebsebene abgeschafft, was einen generellen Trend widerspiegelt. Die Gewerkschaften werden durch die Transformation von einem lukrativen „Transmissionsriemen“ des ehemaligen Machtmonopols einer Partei zum „Puffer“ oder „Blitzableiter“ der Unzufriedenheit sowohl der Arbeitnehmer als auch der Manager bzw. Arbeitgeber. Die Betriebsorganisationen, die zu Beginn des gesellschaftlichen Umbruchs damalige Direktoren abberufen haben, müssen sich wieder mit Änderungen „von oben“ begnügen. Sie geraten in dem Maße in neue und offensichtlich stärkere Konflikte, wie die neuen Eigentümer ihre unternehmerischen Rechte, Manager ihre bestehenden Machtansprüche und die

Arbeitnehmer ihre sozialen Sicherheiten weiter zu erhalten und zu vertiefen trachten.

Das Management der untersuchten Betriebe ist es meistens nicht gewöhnt und verfügt über wenig Erfahrung darin, mit den Gewerkschaften effektiv zu verhandeln. Deren Funktionäre sind oft besser informiert und auf die Verhandlungen vorbereitet. Sie wissen nicht selten mehr über alternative Methoden der Menschenführung, über Arbeitsorganisation und die Konstituierung von Arbeitsbeziehungen als die Manager. Die kollektiven Verhandlungen, solche Probleme miteinbegriffen, werden oft ernsthaft kompliziert und mögliche Kompromisse erschwert durch den noch immer bestehenden Gegensatz zwischen der überwiegenden technisch-ökonomischen Orientierung des Managements und der sozialpolitischen Orientierung der Gewerkschaftsfunktionäre. Im allgemeinen setzt aber das Management zur Zeit keine radikale Veränderungen bewirkende Entscheidungen durch und die Gewerkschaften sind ebensowenig radikal. Ihr gegenseitiges Bestreben, zugespitzte Konflikte zu vermeiden, ergibt sich aus der Fähigkeit, zwischen dem Interessenkonflikt und Konsensus in auf beiden Seiten bestehenden Werten, dem Rollenkonflikt und interpersonellen Beziehungen zu unterscheiden.

Der gegenwärtige Minimalismus der gewerkschaftlichen Forderungen auf Betriebsebene resultiert aus:

1. der Angst vor der Durchsetzung egoistischer Interessen, die den Gesamtinteressen des Unternehmens entgegenstehen,
2. der Furcht vor einer zu weitgehenden Einmischung der zentralen Leitungen der Gewerkschaftsverbände,
3. der Furcht von einer Erosion bisheriger Kollektivverträge seitens der Arbeitgeberverbände.

Auch aus diesem Grund stellen die Betriebsfunktionäre keine „managers of discontent“ (Watson 1988) dar. Institutionalisierte Beziehungen zwischen Management und Gewerkschaften sind also verhältnismäßig problemfrei, was natürlich im konkreten Fall nicht konfliktfrei (Müller-Jentsch 1991) heißen muß. Mit dem Auftreten neuer Eigentümer oder Manager können sie sich verschlechtern. Gegenwärtig überwiegt in den Beziehungen zwischen Managern und Gewerkschaften die Kooperation gegenüber der Konfrontation.

4. Vorläufige Schlußfolgerungen - Formierung neuer industrieller Beziehungen

Die sogenannten industriellen Beziehungen schließen einerseits die verschiedenen Typen der gesamtgesellschaftlich institutionalisierten Repräsentation der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, andererseits ihre gegenseitigen Einstellungen und ihr alltägliches Verhalten in konkreten Betrieben ein. Sie beeinflussen die notwendige Modernisierung (Brannen 1983), Zufriedenheit der Belegschaft und den Profit der Eigentümer. Die Verhandlungen von Gewerkschafts- und Unternehmerassoziationen über die Konditionen des Verkaufs der Arbeitskraft und die allgemeinen Bedingungen ihrer Nutzung determinieren die Anwendung der Eigentumsrechte, der Führungs- und Subordinationsprinzipien. Dies kommt zum Ausdruck in hierarchischen Differenzierungen in Arbeitsinhalt und -lohn, in der Verknüpfung der professionellen Orientierung mit organisationellen Normen, im Ausmaß der formellen und persönlichen fachlichen Kompetenzen, in Autonomie, Initiative und Einflußnahme, in Karrieremöglichkeiten, Firmenloyalität usw.

Die Veränderungen der Arbeitsbeziehungen reflektieren auf der Betriebsebene die makrostrukturelle politische und ökonomische Transformation der Gesellschaft. Sie resultieren vor allem aus der wiederentstandenen Pluralität der Eigentumsformen und Gruppeninteressen. Die Einstellungen der Arbeitnehmer zum Firmenmanagement sind durch diese Prozesse beeinflußt (Sabel 1982). Die Privatisierung vergrößert die Verantwortung der Unternehmen für die Kontrolle von Konflikten unter einzelnen Gruppierungen und für die Transformation sozialer Spannung in sozialen Frieden. Das soziale Klima im Betrieb kann sowohl ein Ausdruck als auch ein konstitutives Moment der Gesellschaftsatmosphäre sein. Die wechselseitige Durchsetzung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen gehört so zu den entscheidenden Quellen der organisationellen Veränderungen und die strukturellen Umgestaltungen werden im nachhinein durch den erreichten sozialen Frieden legitimiert.

In einigen Ländern funktionieren parallel zu den Gewerkschaftsorganisationen und ohne unmittelbaren staatlichen Einfluß die Betriebsräte, die spezifische, auf der generellen Plattform der Gewerkschaftsassoziation nicht formulierbare oder durchsetzbare Verträge mit dem Management schließen. Auch in der Tschechischen Republik hat dieses duale System der Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen durch die Gewerkschaften und Betriebsräte eine lange

Tradition. Es existierte vor dem 2. Weltkrieg und überlebte teilweise - wenngleich in einer eingeschränkten und später rein bürokratisierten Form - auch während der Periode des Sozialismus. Zur Zeit wird die daraus resultierende Diskreditierung dieser Räte noch dadurch verstärkt, daß zu deren Verfechtern - genauso wie der Partizipation im allgemeinen - eben solche Parteien und Personen gehören, die sie früher unterdrückt oder mißbraucht haben. Das Mißtrauen in die Institutionen, die oft nur der Manipulation dienen, behindert die Wiederbelebung der Betriebsräte als ein Gegengewicht zu autoritären Tendenzen im jetzigen Management. Die Gewerkschaften fürchten dazu noch deren Erstarken als Konkurrenz, die die „einheitliche Gewerkschaftsbewegung“ desintegrieren wird.

Die gegenwärtige Regelung der Arbeitsbeziehungen wird von vielen Spezialisten als ökonomisch verständliche, aber politisch unreife und soziologisch überraschend unvorteilhafte Bedingung für die potentielle Konstituierung der sogenannten industriellen Demokratie beurteilt. Technische Modernisierung - die für die untersuchten Betriebe überlebensnotwendig ist - verbindet sich leider oft mit sozialem Konservatismus.

Die Mehrheit der Manager vertritt gegenwärtig die Auffassung, daß die Demokratie „vor dem Fabriktor stoppen“ sollte. Im Betrieb würde sie die liberalistischen Prinzipien des freien Unternehmertums und die Anwendung des Leistungsprinzips unterdrücken, die Managementautorität und -leistung sowie die Unterstellendisziplin gefährden. Die Vorstellung einer zur Zeit notwendigen „starken Hand“ ist mit dem Risiko verbunden, daß Privatisierung eine echte Demokratisierung des Betriebslebens ausschließen wird. Der entgegengesetzten Meinung einer Minderheit nach sollte eine solche Demokratisierung den bisher unerfüllt gebliebenen Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit, Aufhebung der Entfremdung und Abweisung eines Technokratismus gerecht werden. Nur Demokratisierung könnte die auf Dauer annehmbare Basis für Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und -gebern und ihre Sozialpartnerschaft schaffen. Die jetzt fast unbegrenzte Managermacht erschwert breitere innerbetriebliche Vereinbarungen. Wie jedes Monopol kann dann auch eine solche Übermacht langfristig ineffektiv werden. Sowohl für die Mehrheits- als auch für die Minderheitenmeinungen ist dabei aber charakteristisch, daß sie die industrielle Demokratie nur im Kontext eines nonpartizipativen Management verstehen.

Ähnlich wie Eigentümer und Manager unterschätzen auch viele Politiker die Tatsache, daß das Fehlen von betrieblicher Demokratie (Poole 1986) das Vertrauen in die Demokratisierung des öffentlichen Lebens herabsetzen kann. Die oft gehörte Beschwerde, daß sich in bezug auf die Vergangenheit nichts verändert habe, bedeutet zuerst „in unserem Betrieb“ und dann folgend „in der ganzen Gesellschaft“. Der Produktionsverfall in einigen perspektivreichen Industriebranchen, der Export von Gütern mit niedriger Verarbeitungsstufe und der Übergang von der kollektivistischen, solidarischen zur liberal individualistischen Orientierung hinsichtlich der neu abzuschließenden Arbeitsverträge könnte sogar - nach Meinung mancher, vor allem ausländischer Experten - zur Deindustrialisierung der Wirtschaft und Refeudalisierung des Arbeitslebens führen. Diese Gefahr wird durch das autoritäre, demotivierende und interpersonelle Konflikte provozierende Verhalten vieler Manager verstärkt. Die Konstituierung neuer industrieller Beziehungen wird deshalb nicht nur die ökonomische Restrukturierung, sondern auch das gesamte politische Design der Regulierung dieser Beziehungen und die eventuelle Institutionalisierung weiterer Formen von Partizipation beeinflussen.

In der Vergangenheit waren die Arbeitsbeziehungen stark durch eine Art des „gentlemen's agreement“ beeinflusst, nach der das Management von den Arbeitern nicht zu viel Anstrengung verlangte mit der Erwartung, die Zustimmung der Belegschaft zur eigenen Führungspolitik und zumindest die äußere Loyalität mit dem damaligen politischen System, das sie repräsentierten, als Gegenleistung zu erhalten. Die gegenwärtigen Beziehungen sind vor allem durch eine wiederentstandene Bewertung nach Leistungen geprägt. Dabei sind zwei entgegengesetzte Richtungen festzustellen. Eine Tendenz - sie überwiegt - führt zur Rückkehr zu alten tayloristischen Praktiken und in milderer Form zu einem Neotaylorismus oder Postfordismus in vielen Betrieben. Sie ist freilich mit dem Risiko der stufenweisen Demotivierung verbunden und kann konfliktorische, wieder solidarische Aktionen der Arbeiter hervorbringen. Die andere basiert auf neu übernommenen neoliberalistischen Praktiken individualisierter „psychological contracts“, die ein hohes Maß an Arbeitnehmerinitiative und -verantwortung voraussetzen und die zu einem partizipativen „joint-labour management“ führen könnten.

Die neu entstehenden Arbeitsbeziehungen zielen nicht auf ein duales System der Interessenrepräsentation durch Gewerkschaftsorganisationen und selbständige

Betriebsräte hin. Unter Berücksichtigung ihrer Unterschiedlichkeit zu den traditionellen Verhältnissen auf betrieblicher Ebene und Leitungsgewohnheiten könnten sie - in Analogie zu den Theorien der post-modernen Gesellschaft und ihrer Organisationen (Clegg 1990) - mit gewisser Berechtigung als „post-industrielle“ benannt werden. Die Hypothese der Entstehung eines neuen Typs solcher Beziehungen wird weiter theoretisch erarbeitet und empirisch verifiziert. Sie könnte nämlich, wenigstens teilweise, auch zur Erklärung anderer sozialer Probleme der Unternehmen führen.

Literatur

Brannen, P. (1983): *Authority and Participation in Industry*, London

Clegg, S. R. (1990): *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, London

Coser, L. A. (1956): *The Functions of Social Conflict*, London

Euler, H. P. (1973): *Arbeitskonflikt und Leistungsrestriktion im Industriebetrieb*, Düsseldorf

Krysmanski, H. J. (1971): *Soziologie des Konflikts*, Reinbek

Müller-Jentsch, W. (Hrsg.) (1991): *Konfliktpartnerschaft - Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, München

Sabel, C. (1982): *Work and Politics*, Cambridge

Tannenbaum, A. S. (1968): *Control in Organizations*, New York

Watson, D. H. (1988): *Managers of Discontent*, London

Die Lage der industriellen Beziehungen in Ungarn

Béla Galgóczi

1. Wirtschafts- und soziale Prozesse in Ungarn in den Jahren 1993 bis 1994

Mitte 1994 sind die Wirtschaftsaussichten Ungarns wesentlich düsterer geworden, als noch vor einem Jahr angenommen worden war. Frühere Stabilisationserwartungen haben sich als unrealistisch erwiesen, vor 1996 ist nicht zu erwarten, daß sich die Wirtschaft von der Krise erholt.

Während ein BIP-Wachstum von 2-3% und ein Industriewachstum von 6-7% für 1994 vorhergesehen wurde, stehen jetzt chronische Gleichgewichtsprobleme im Mittelpunkt, vor allem das stets zunehmende Staatsbudgetdefizit (etwa 7-8% des BIP) und - als neue Erscheinung seit 1993 - das dramatisch zunehmende Defizit der Zahlungsbilanz (für 1994 etwa 3,5 Mrd. US \$).

Hinter der defizitären Zahlungsbilanz steckt die rasch sinkende Leistung des früher erfolgreichen Außenhandels (Außenhandelsdefizit für 1993: 3,6 Mrd. US \$), die vor allem auf die schrumpfende Ausfuhr (-15%) und weniger auf die steigende Einfuhr (+6%) zurückzuführen ist. Die bisher „sorgenlose“ Finanzierung der Defizite scheint gefährdet zu sein, da das Budgetdefizit nicht mehr aus den Ersparnissen und das Zahlungsbilanzdefizit nicht mehr durch Kapitaleinfuhr finanzierbar ist. Im Ergebnis steigt die Auslandsverschuldung weiter an (von 22 Mrd. US \$ auf 24 Mrd. US \$ im Jahre 1993 und auf 26 Mrd. US \$ im Jahr 1994).

Jüngste Zinserhöhungen lassen noch geringere Chancen für eine dauerhafte Belebung der Wirtschaft als wahrscheinlich gelten, daher kann das letztlich angelaufene Wachstum für 1995 nicht aufrechterhalten werden und weitere Sparmaßnahmen sind von der neu angetretenen sozial-liberalen Regierung anvisiert.

Arbeitsmarktlage

An der Oberfläche ist eine tatsächliche Verbesserung festzustellen, da die Anzahl der registrierten Arbeitslosen von 704.000 im Februar 1993 bis Mitte 1994 auf 560.000 gesunken ist (dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 13,5 bzw. 11,5%).

Nach Schätzungen lag die Zahl der nicht registrierten und nicht sozial abgesicherten Arbeitslosen am Jahresende bei etwa 150.000 bis 200.000. Dies würde eine effektive Arbeitslosigkeit von etwa 800.000 (eine Quote von ca. 14-15%) bedeuten, d.h. eine Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt ist noch nicht zu spüren. In bezug auf die *Dauerarbeitslosigkeit* in Ungarn muß festgestellt werden, daß rund 40% der registrierten Arbeitslosen seit mehr als einem Jahr ohne Arbeit sind.

Die jetzige Arbeitsmarktlage könnte man als widersprüchlich charakterisieren: auf der einen Seite weniger neue Arbeitslose, auf der anderen Seite aber mehr und mehr Menschen, die aus dem Versorgungssystem und damit aus der Statistik herausfallen.

Soziale Lage

Mit der kontinuierlich steigenden Belastung der Bevölkerung wachsen die sozialen Spannungen in Ungarn. Da der Umgestaltungsprozeß viel früher begonnen hat als in den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas, sind die Stagnation und der Rückgang des Lebensstandards auch auf bereits früher bestehende Probleme zurückzuführen. Die Reallöhne liegen Mitte 1994 bei 88%, während die Realeinkommen 87% des Niveaus von 1989 betragen, das entspricht dem Reallohniveau der späten siebziger Jahre. Daher sind die Erschöpfung und die Apathie der Bevölkerung kein Wunder. Die ursprünglichen Überlebensstrategien der 80er Jahre durch die zweite Wirtschaft - mit Zweit- und Dritt-Jobs etc. - wurden in den letzten drei Jahren deutlich eingeschränkt.

Die Suche nach individuellen Strategien ist trotzdem noch immer dominant. Die Schichten mit der größten Belastung (Arbeitslose, Rentner, Großfamilien, junge Leute) haben kaum eine Interessenvertretung. Zum Teil auch dadurch ergibt sich die relative soziale Ruhe im Land.

Die Differenzierung in der Gesellschaft hat sich in den letzten Jahren enorm beschleunigt. Es vollzieht sich die Neuverteilung des nationalen Eigentums, das nur für eine dünne Schicht zugänglich wird. Die wichtigste Trennlinie bildet sich zwischen den aktiven und den nicht aktiven Teilen der Bevölkerung. Familien mit Rentnern, mehreren Kindern und Arbeitslosen befinden sich rasch am Existenzminimum.

Die Verarmung der mittleren Schichten nimmt weiter zu. Diese Tendenz bringt eine Ausweitung des Bevölkerungsanteils mit sich, der am Rande des Existenzminimums leben muß. Dies ergibt sich aus der Natur der sozialen Ausgleichsmechanismen. In Ungarn hat es nie eine Indexierung von Löhnen, Renten und sozialen Hilfen gegeben. Die Verteilung der immer knapper werdenden Ressourcen der Sozialpolitik ist so gestaltet, daß der Schutz nur in der Nähe des Existenzminimums effektiv wird. Daher ist es kein Wunder, daß nach unseren Untersuchungen 30-35% der Bevölkerung am Rande des Existenzminimums leben.

All diese makroökonomischen Rahmenbedingungen stellen eine große Herausforderung an die Akteure der Interessenvertretung dar.

2. Industrielle Beziehungen

2.1. Makroebene

Vor dem politischen Systemwechsel entstand im Herbst 1988 der Landesinteressenvergleichsrat, der anstelle der Zwangszusammenarbeit der sozialen Partner das Prinzip des auf Legitimität und Repräsentanz beruhenden Interessenvergleichs der Partner aufstellte.

Die Hauptaufgabe dieser Institution bestand in einer landesweiten Lohnabsprache; ein Teil der Kompetenzen der Regierung auf dem Gebiet der Lohnsteuerung wurde dieser Körperschaft übertragen. Der Landesinteressenvergleichsrat bekam bei der Festlegung des garantierten Mindestlohnes das Entscheidungsrecht und konnte bezüglich der durchschnittlichen minimalen Nominallohnsteigerungen - auf der Ebene der Volkswirtschaft wie auch der einzelnen Unternehmen - Empfehlungen aussprechen. Obwohl die staatliche Lohnsteuerung vorübergehend

(1989 bis 1991) weiter fortbestand, war die neue Regelung (auch im Vergleich zu den anderen Ländern der Region) schon wesentlich liberaler. 1992 wurde die staatliche Lohnsteuerung auf Grund einer Vereinbarung des Interessenvergleichsrates zunächst gestoppt und dann 1993 nach einer erneuten Vereinbarung gestrichen.

Im Anschluß an die Parlamentswahlen entstand im August 1990 der Interessenvergleichsrat (ung. Abkürzung: *ÉT*). Die Antall-Regierung erweiterte den Kreis der Teilnehmer und jede Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisation wurde als Verhandlungspartner anerkannt.

Der ungarische *ÉT*, der 1990 gestärkt und organisatorisch weiterentwickelt wurde, verfügt heute über wesentlich weitreichendere Kompetenzen als sein Vorgänger. Das Arbeitsgesetzbuch, das 1992 die rechtlichen Grundlagen des Tripartismus festlegte, schreibt folgendes vor: In Fragen von Landesbedeutung, die die Arbeitsbeziehungen und das Arbeitsverhältnis berühren, wird im Rahmen des Rates zur Interessenabstimmung unter Einbeziehung der Regierung sowie der landesweiten Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber versucht, eine Übereinkunft zu finden. Der *ÉT* nahm sowohl an der Schaffung des Beschäftigungsgesetzes (1991) als auch an der des Arbeitsgesetzes (1992) teil.

Obwohl die Schlichtung von Konflikten laut Statut nicht zu den Aufgaben des ungarischen *ÉT* gehört, spielte er im Oktober 1990 bei der Lösung des Konfliktes, der unter dem Namen Taxiblockade bekannt geworden war, eine entscheidende Rolle. Der Effekt dieses Ereignisses auf den ungarischen Tripartismus ist nach wie vor umstritten. Tatsache ist jedoch, daß die Arbeit des *ÉT* ab diesem Datum immer erfolgreicher wurde.

Die vierjährige Tätigkeit des *ÉT* zeigt gut, daß weder die Antall- noch die Boross-Regierung einen einheitlichen Standpunkt gegenüber den Gewerkschaften eingenommen hat. Die Regierung verfolgte zeitweise eine reservierte, zeitweise eine offen feindselige Politik gegenüber den Gewerkschaften. Es war für die Regierungen eine nicht entscheidbare Frage, ob sie die stärkste Gewerkschaft, den MSZOSZ, schwächen oder aber eher als Verhandlungspartner akzeptieren soll. Die widersprüchliche Politik bezog sich auch auf die nicht einheitliche Wirtschaftspolitik der Regierung, die zwischen der etatistischen Marktwirtschaft und Populismus schwankte. Die Regierung war nicht fähig, entsprechend der von ihr übernommenen wirtschaftspolitischen Konzeption, gemäß der sozialen

Marktwirtschaft den sozialen Partnern gegenüber eine selbstbeschränkende Politik auszuüben. Es gab allerdings innerhalb der Regierung auch eine andere Richtung, die im Interesse der Wahrung des gesellschaftlichen Friedens und zwecks allmählicher Verteilung der sozialen Lasten eine Verhandlungsbereitschaft an den Tag legte. Der Wechsel dieser beiden Richtungen hat neben der Verschlechterung der Wirtschaftslage des Landes und gemeinsam mit der ständigen Schwächung der Gewerkschaftsseite die Arbeit des Interessenvergleichsrates (*ÉT*) erschwert. Die Arbeit des *ÉT* war auch gesetzlich nicht geregelt, so zum Beispiel ist sein Verhältnis zum Parlament bis heute ungeklärt. Gegenüber der Arbeit des *ÉT* haben auch die liberalen Parteien ihre Vorbehalte formuliert. Sie hielten nämlich den hier herrschenden Handel um die Verteilung der Haushaltsgelder für unglücklich. Die Regierung bemühte sich, die sozialen Partner dazu zu verwenden, ihre einschränkenden Maßnahmen durch dieses Forum legitimieren zu lassen, während die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer zumeist den Vertretern der Regierung gemeinsam gegenüberstanden. Die Regierung neigte dazu, zu vergessen, daß sie bis heute der größte Arbeitgeber und größte Eigentümer ist; sie hätte am liebsten nur vermittelt oder den Friedensrichter zwischen den Arbeitgebern und den Gewerkschaften gespielt.

2.1.1. Gewerkschaften und gewerkschaftliche Wahlen

Die zur Durchsetzung des Teilnehmerrechts der Arbeitnehmer zu schaffenden *Betriebsräte* und *Selbstverwaltungen der Sozialversicherung* wurden im Mai 1993 gewählt. Bei der Landeswahl zu den *Selbstverwaltungen der Gesundheits- und Rentenversicherung* beteiligten sich 38% der Wahlberechtigten, was als hoch bewertet werden kann.

Tabelle 1: Wichtigste Gewerkschaftskonföderationen¹ in Ungarn und ihre Wahlergebnisse

Konföderationen	Mitgliedschaft (1000 Personen)			Soziale Versicherungswahlen		% in Partizipation	
	1990	1991	1993	Rentenvers.	Gesundheitsvers.	Betriebsräte	Räte im öffentl. Dienst
ÁSZOK	374	350	410	4,8	5,3	18,07	0,5
ÉSZT	63	90	110	6,2	6,8	0,66	7,2
Keszosz	–	–	n.a.	7,3	8,4	0,00	0,0
LIGA	130	250-	250	10,1	13,1	5,66	4,9
MOSZ		300					
MSZOSZ	106	45	160	10,9	12,8	2,21	0,2
SZEF	1683	2000	1200	50,1	45,2	71,67	9,4
Solidaritát	557	750	550	10,6	8,4	0,02	49,1
unabhängige	75	150	n.a.	–	–	–	–
Gesamt %	–	–	–	–	1,22	1,71	28,7
Gesamt (absolut)	2988	3635-3685	2680				

Quelle: Dr. Héthy, Lajos: Tripartismus im Interessenausgleich, Közgazdasági Szemle, September 1994, Budapest.

Die Regierung und ein Teil der liberalen Parteien waren der Schaffung eines auf Direktwahlen beruhenden Selbstverwaltungssystems gegenüber negativ eingestellt, weil sie davon einen großen Sieg des linken MSZOSZ erwarteten und damit den Durchbruch der mit der MSZP verbündeten Oppositionskräfte befürchteten.

Bei den Wahlen zur Gesundheitsversicherung erwarb der MSZOSZ 45,22% der Stimmen, die Liga 13,13%, die Arbeiterräte 12,8%. Bei den Wahlen zur Rentenversicherung erhielt der MSZOSZ 50,1%, die Arbeiterräte 10,91%, der SZEF 10,59% und die Liga 10,07%. Infolge des großen Sieges der MSZOSZ

1

Abkürzungsverzeichnis für Gewerkschaftskonföderationen: Ászok: Autonome Gewerkschaften; ÉSZT: Gew. für Angestellte; Keszosz: Konföderation Christlicher Gewerkschaften - gegründet erst im Januar 1993; LIGA: Demokratische Liga Unabhängiger Gewerkschaften; MOSZ: Landesverband von Arbeiterräten; MSZOSZ: Landesverband Ungarischer Gewerkschaften; SZEF: Gewerkschaftsverband im Öffentlichen Dienst; Solidaritát: Solidarität Gewerkschaftsverband.

gewann die Konföderation das Präsidentenamt der zwei Selbstverwaltungen. Bei den ebenfalls im Mai abgehaltenen Wahlen zu den Betriebsräten haben die Vertreter der zum MSZOSZ gehörenden Mitgliederorganisationen entscheidende Unterstützung erhalten. Das Ergebnis der übrigen Konföderationen war im Vergleich zu den bei den Sozialversicherungswahlen erreichten Ergebnissen wesentlich schwächer. Das im Landesvergleich mit wenigen Prozenten erzielte Ergebnis der Vertreter der alternativen Gewerkschaften zeugte davon, daß diese Organisationen im Kernbereich der Betriebe nicht anwesend sind. Dort jedoch, wo sie in den Betrieben über eine funktionierende Gewerkschaft verfügen, haben sie in den Betriebsräten eine ihre Mitgliederzahl übertreffende Vertretung erreicht.

Die sechs Gewerkschaftskonföderationen sehen sich im Herbst 1994 einer schwindenden Mitgliederzahl, einer sehr schlechten finanziellen Lage und der zu starken einschränkenden Maßnahmen entschlossenen Regierung gegenüber. Daneben ist wegen des relativen Übergewichtes des MSZOSZ nur ein Bruchteil des gewerkschaftlichen Pluralismus erhalten geblieben. Zugleich stößt die Masse der Arbeitnehmer an die Schranken der individuellen Interessenvertretung, wobei sich das Prestige des kollektiven Interessenschutzes noch nicht herausgebildet hat. Ob die Führer und Mitarbeiter der Gewerkschaften eine Wende dieser schweren, aber nicht hoffnungslosen Lage erreichen können, hängt in großem Maße auch von ihnen ab.

Ihre Mitgliedszahlen sind im Vergleich zu den früheren künstlichen 95% beträchtlich gesunken. Abgesehen vom Wegfall der politische Zwänge liegt der Mitgliederschwund nicht zuletzt an den Veränderungen, die sich in der Wirtschaft vollziehen (Zunahme des privaten Sektors und des Anteils der kleinen und mittelständischen Unternehmen, Arbeitslosigkeit, Privatisierung u.a.). Dennoch sind selbst diese Mitgliederzahlen im Vergleich zu den entwickelten Marktwirtschaften immer noch hoch: der Organisationsgrad der Arbeitnehmer betrug 1992 in Polen fast 40%, in Ungarn ungefähr 40-60% und in der Tschechoslowakei sogar noch mehr. Die Diskussionen um die Legitimität ebbten ab, die starke Spaltung geht zurück.

Wir wissen aber wenig über die wirkliche Kraft der Gewerkschaften, inwieweit sie tatsächlich in der Lage sind, ihre Mitglieder beispielsweise zu Streiks und anderen Aktionen zu mobilisieren. Die größte landesweite Aktion - die Taxiblockade - wurde nicht auf Initiative der Gewerkschaften initiiert. Der Erfolg

der vom MSZOSZ in den letzten Jahren mehrfach organisierten landesweiten Aktionen ist umstritten.

2.1.2. *Arbeitgeberorganisationen*

Auf der Arbeitgeberseite gibt es neun Arbeitgeberverbände, die im allgemeinen in einem ungeklärteren und ungeordneteren Verhältnis zueinander stehen als die Organisationen der Arbeitnehmerseite. Von diesen neun Arbeitgeberverbänden haben es lediglich drei mit einem organisierten Gegenüber in Form von Gewerkschaften zu tun (Landesverband der Arbeitgeber, Landesverband der Ungarischen Fabrikindustriellen, Landesverband der Handwerker). Im ÉT sind die Arbeitgeber interessiert, in erster Linie mit der Regierung in wirtschaftlichen Fragen übereinzukommen und sich nicht mit den die Arbeitnehmer betreffenden sozialen Fragen zu beschäftigen. Demgegenüber ist die Regierung bemüht, den größeren Teil der sozialen Lasten der Arbeitsplätze den Arbeitgebern zu übertragen. Es ist gegenwärtig unklar, gegenüber welchem Prozentsatz der Beschäftigten die neun Organisationen über Arbeitgeberrechte verfügen. Die Lage der Arbeitgeberseite wird dadurch erschwert, daß sich die Wirtschaftsorganisationen in ständiger Umwandlung befinden, eine neue Unternehmerschicht im Entstehen begriffen ist, deren erste Sorge nicht der dreiseitige Interessenvergleich ist. Dennoch ist der größte Arbeitgeberverband der Landesverband der Arbeitgeber (MAOSZ), und der größte Arbeitnehmerverband, der MSZOSZ, stellt eine entscheidende Kraft bei den Verhandlungen dar.

2.1.3. *Arbeitskonflikte*

Das erste bedeutendere Trauma für die neue Regierung verursachte die Taxiblockade vom Oktober 1990, durch die die Gewerkschaften und der Interessenvergleichsrat stark aufgewertet wurden. Zu einem ähnlichen landesweiten Streik ist es seither nicht wieder gekommen. Als Lehre aus der Taxiblockade hat die Regierung ein pragmatischeres Verhalten gezeigt und war bemüht, mittels des ÉT ähnliche sowie kleinere soziale Ausbrüche oder Streiks zu vermeiden. Während der vierjährigen Regierungszeit war die Streikstatistik so niedrig, daß ihr summierter Wert nicht einmal gemessen werden kann. Es kam zwar von seiten des MSZOSZ im Juni 1991 zum Aufruf eines Warnstreiks wegen der ohne vorherige Vergleiche angemeldeten Energiepreiserhöhungen, aber vor

dem Streik gelang es den Parteien, auf dem Wege der Kompensation übereinzukommen. Die Regierung fürchtete sich wegen der Gefahr des eventuellen Ausbruchs eines landesweiten Streiks in erster Linie vor dem MSZOSZ, denn unter den sieben Konföderationen hielt sie ihn allein dafür geeignet. Auch die übrigen Gewerkschaftsverbände haben von Zeit zu Zeit kürzere Arbeitseinstellungen angeregt, die in erster Linie in den strategisch wichtigsten Zweigen erfolgten (Eisenbahn, öffentlicher Verkehr). Außerdem kam es zu zahlreichen spontanen Streiks in den Betrieben in Verbindung mit der Privatisierung oder den Entlassungen. Insgesamt aber hat jede Gewerkschaftskonföderation ein vorsichtiges Verhalten an den Tag gelegt und vermieden, durch unverantwortliche Forderungen größere soziale Konflikte heraufzubeschwören. Dieses Verhalten aber kann nicht nur mit der Selbstbeschränkung der Konföderationen erklärt werden, sondern viel eher damit, daß sie wußten, die Arbeiter unterstützen nicht gern größere Bewegungen und gefährden nicht ihre ohnehin unsicheren Arbeitsplätze.

2.2. Branchenebene

Der dreiseitige Landesinteressenausgleich wurde durch den Abschluß von Branchenkollektivverträgen ergänzt. 1992 registrierte das Ministerium für Arbeitswesen 24 kollektive Lohnabkommen in den Branchen. Die Zahl der durch die Abkommen betroffenen Arbeitnehmer ist auf 860.000 Personen zu beziffern, was 39 Prozent der Beschäftigtenzahl in der Unternehmenssphäre entspricht. Die Bedeutung der Übereinkünfte wurde dadurch vermindert, daß diese nur Empfehlungscharakter trugen, d.h. vom festgelegten Maß des Lohnzuwachses, von dem garantierten Grundlohn, der höher als der Minimallohn war, konnte in den individuellen Arbeitsverträgen auch nach unten abgewichen werden. Die Lohnabkommen glichen sich im allgemeinen den *ÉT*-Empfehlungen an. In der Mehrzahl wurde ein Verdienstzuwachs in Höhe des vom *ÉT* festgelegten Minimums festgestellt. Die Anzahl der 1992 registrierten Lohnabkommen auf Unternehmensebene betrug 391, davon waren 567.000 Personen betroffen, das sind 25% der in der Unternehmenssphäre Beschäftigten. 94% der sich auf die Zunahme des Unternehmensdurchschnittslohnes beziehenden Übereinkünfte gestalteten sich innerhalb der vom *ÉT* empfohlenen Spannweite. 1993 waren 12 Lohnabkommen in den Branchen in Kraft, deren Gültigkeit sich auf 231.000 Personen, das sind 12% der Beschäftigtenzahl in der Unternehmenssphäre,

bezog. Eine Erhöhung des Durchschnittsverdienstes enthielten 6 Lohnabkommen, 4 davon waren von obligatorischer Geltung. Die Anzahl der registrierten neuen Unternehmens-Lohnabkommen betrug 394, ihre Gültigkeit erstreckte sich auf 600.000 Personen. Hinzu müssen die 1992 abgeschlossenen Übereinkommen gerechnet werden, die auch 1993 noch in Kraft waren. Deren Zahl betrug 101, davon waren ca. 81.000 Personen betroffen.

Die Zahlen zeigen, daß das System des Ausbaus der Kollektivverträge in den Branchen 1993 unterbrochen wurde, die den marktwirtschaftlichen Forderungen entsprechende Regulierung der Lohnentwicklung wurde schwächer. Es war eine wichtige Voraussetzung der Abkommen auf Branchenebene, daß die unter ihre Geltung fallenden Unternehmen zuvor mit ihren Leitern ein vorläufiges Abkommen schließen, dies wurde jedoch nicht erfüllt. An den Verhandlungen auf Branchenebene nahmen maßgeblich die traditionellen Gewerkschaften teil, da diese über eine relativ starke und organisierte Struktur verfügen.

2.3. Regionale Ebene

Die andere Form des dreiseitigen Interessenvergleichs ist der regionale Rat für Arbeitswesen, der entscheidend über die Mittel der aktiven Beschäftigungspolitik bestimmt. In diesen Räten sind die drei Seiten mit je drei Mitgliedern vertreten, was bedeutet, daß die einzelnen Seiten zur Benennung eines gemeinsamen Vertreters gezwungen sind. Im Vergleich zur Arbeitgeberseite ist die Arbeitnehmerseite im allgemeinen ausgereifter und besser organisiert.

2.4. Betriebsräte

Das Arbeitsgesetzbuch (1992) schreibt vor, daß bei Unternehmen mit mehr als 50 Angestellten Betriebsräte gewählt werden sollen. Dadurch wurde ein duales System der Interessenvertretung auf Betriebsebene eingeführt. Die Rechte der Betriebsräte sind außerordentlich eingeschränkt. In die Entscheidungsbefugnis des Betriebsrates gehören nur die Fragen der Behandlung der sozialen Objekte sowie die Verteilung von Sozialgeldern, in den die Arbeitnehmer betreffenden Fragen hat er lediglich ein Informations- und Meinungsrecht. Was die Gewerkschaftsrechte am Arbeitsplatz anbelangt, so ist im Vergleich zur vorherigen Regelung eine Schwächung erfolgt.

Die Betriebsräte sehen sich heute zahlreichen Problemen gegenüber. Eines davon ist, daß ihre Rechte zu Lasten der Gewerkschaften ausgedehnt wurden und daß sich in einem Teil der Betriebe deshalb zwischen beiden Institutionen Konflikte herausgebildet haben. An anderer Stelle betrachtet die örtliche Gewerkschaft den Betriebsrat als ihre eigene Institution und bedient sich seiner Rechte in den Verhandlungen mit dem Arbeitgeber. Das größte Problem der Betriebsräte besteht darin, daß sie von oben, auf Initiative der Regierung entstanden sind im Interesse der Wahrung des Betriebsfriedens. Ist die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb schwach, dann bleibt auch die Interessenvertretung durch den Betriebsrat nur oberflächlich.

2.5. Arbeitsgesetzgebung

Im Laufe des politischen Systemwechsels wurden wichtige Schritte getan in Richtung der Schaffung rechtlicher Voraussetzungen einer wirklichen Interessenvertretungsarbeit. Mit der 1989 erfolgten Modifizierung des alten Arbeitsgesetzbuches entstanden die die Kollektivverhandlungen und Kollektivverträge gestattenden Rechtsregeln, außerdem wurden die Vorschriften der zentralen Lohnregelung gelockert, die Unternehmen erhielten größere Entscheidungsfreiheit bei der Verwendung ihrer Lohnmittel, die kollektiven Arbeitsrechte wurden anerkannt und geregelt und 1989 wurde auch ein als liberal zu bezeichnendes Streikgesetz ins Leben gerufen.

Das 1992 angenommene neue Arbeitsgesetzbuch (AGB) folgt formell der westeuropäischen Regelung. Das AGB beruht auf dem deutschen Beispiel, allerdings wurden die Rechte der Gewerkschaften sowie der die Interessen aller Arbeitnehmer vertretenden Betriebsräte stark verringert. Das ungarische AGB geht von der Logik eines solchen marktwirtschaftlichen Modells aus, wo aufgrund der freien Übereinkunft und Verhandlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein Partnerverhältnis entsteht.

Es ist eine wichtige Bestimmung des neuen AGB, daß der Abschluß des Kollektivvertrages auf der Ebene des Betriebes für den Arbeitgeber nicht obligatorisch ist, daß er jedoch wegen seiner Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften an den Verhandlungen teilnehmen muß. Der Abschluß des Kollektivvertrages kann letzten Endes nur durch Arbeitskampf erzwungen werden. Das AGB möchte das Gebiet für den Abschluß von Kollektivverträgen

auf die Branchen ausweiten. Eine andere wichtige Neuerung ist die Einführung des Begriffes der repräsentativen Gewerkschaften. Das bedeutet, daß die Rechte der Gewerkschaft abhängig sind von den Wahlergebnissen, die bei den in den Betrieben stattfindenden Betriebsratswahlen erreicht wurden. Die ungarische Regelung bezieht auch die Gewerkschaften in die Betriebsratswahlen ein. Aufgrund des Wahlergebnisses wird entschieden, welche Gewerkschaft unter welchen Bedingungen den Kollektivvertrag abschließen kann.

2.6. *Tripartismus*

Der Tripartismus ist ein neues, interessantes Element der Veränderungen, die sich in Osteuropa auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen vollziehen. Er kann bei der Schaffung der Identität und der Kompetenz der neuen sozialen Akteure sowie bei der Schaffung der dafür notwendigen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle spielen. Und nicht zuletzt ist seine Bedeutung auch auf dem Gebiet der Umsetzung der Sozialprogramme nicht zu unterschätzen. Gleichzeitig muß man sich aber auch dessen bewußt sein, daß der Tripartismus wegen der Bedingungen, unter denen er existiert, äußerst instabil und zerbrechlich ist. Seine Stärkung kann auf lange Sicht nur durch eine Konsolidierung der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse herbeigeführt werden.

Der Tripartismus ist politisch sehr zerbrechlich, was an folgendem sichtbar wird:

1. Die Funktionsweise des Tripartismus ist durch einen periodischen Wechsel zwischen Konfrontation und Kooperation gekennzeichnet. Der Tripartismus ist in Ungarn auf die Diskussion und Durchsetzung von einkommens-, sozial- und beschäftigungspolitischen Teilmaßnahmen beschränkt. Sein Einfluß auf die politische Strategie der Regierung ist äußerst gering; er hat kaum einen Einfluß auf die grundlegenden Prozesse der Umgestaltung, wie z.B. die Privatisierung.
2. Die tripartistischen Vereinbarungen sind nicht verbindlich; damit sie verwirklicht werden, bedarf es erst der Zustimmung durch das Parlament. Wenn sich die Regierungen auf satte Mehrheiten stützen können, ist dieser Weg völlig unproblematisch. Gleichzeitig gibt diese Situation den Regierungen in der Praxis jedoch einen gewissen Spielraum, um nachträglich Korrekturen anzubringen. Das Verhältnis zwischen Tripartismus und Legislative ist im

allgemeinen kaum geregelt; es drängt sich einem der Eindruck auf, daß die Existenz des Tripartismus eine Bedrohung für die Souveränität des Parlaments darstellt.

3. Trotz der beachtlichen Entwicklung des Tripartismus verfügt er nicht über die Organisationsstruktur und Informationsbasis, die eine fundierte und wirksame Koordination zwischen den landesweiten und den regionalen Ebenen gewährleisten würde.

3. Aussichten

Die im Ergebnis der Parlamentswahlen vom Mai / Juni 1994 an die Regierung gelangte sozialistisch-liberale Koalition hat den Interessenvertretungen gegenüber einen Stilwechsel und eine neue Politik versprochen. Im Wahlprogramm der Regierungsparteien ist die Notwendigkeit des Abschlusses eines umfassenden sozial-wirtschaftlichen Paktes mit den Organisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern formuliert. Das umfassende Abkommen will die Regierung bezüglich der vierjährigen Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Lohn- und Sozialpolitik abschließen, es wird aber auch über den Ersatzhaushalt von 1994 und den Haushalt von 1995 verhandelt. Die Regierung möchte wegen der schlechten makrowirtschaftlichen Lage dem Krisenmanagement, der Besserung des Gleichgewichtes und innerhalb dessen der Verringerung des Defizits in der Haushalts- und Zahlungsbilanz den Vorrang geben. Die vordringlich zu treffenden Maßnahmen sind auf die Verringerung der Nachfrage im Inland gerichtet. In dieser Lage sieht sich die Arbeitnehmerseite im Interessenvergleichsrat einem Dilemma gegenüber. Die Konföderationen lehnen die von der Regierung für das nächste Jahr vorgeschlagene Senkung der Reallöhne um 4,5% ab und stimmen der Feststellung der Regierung nicht zu, daß im Land ein überhöhter Konsum entstanden sei. Die Gewerkschaften befürchten, daß die Regierung von den Arbeitnehmern weitere Opfer verlangt, aber keine Garantien zur Besserung der Lage gibt. In einer besonders schweren Lage befindet sich der MSZOSZ, denn 9 Landes- bzw. Zweiggewerkschaftsführer gelangten bei den Wahlen als Abgeordnete der Sozialistischen Partei ins Parlament. Die Regierung möchte durch das mit den Gewerkschaften zu schließende Abkommen eine Einschränkung des Lohnzuwachses erreichen. Sie hofft, damit die Wettbewerbsfähigkeit des Exportes verbessern bzw. die Inflation drücken zu können. Die Regierung ist nicht in der Lage, für die Loyalität der

Gewerkschaften eine Kompensation zu gewähren. Es ist sehr zweifelhaft, ob es in dem Abkommen zu einem Tausch von „*Arbeitnehmerrechten für wirtschaftliche Opfer*“ zwischen den zwei Seiten kommen kann. Die Konföderationen können nur in geringem Maße auf eine gewerkschaftsfreundliche Gestaltung des Arbeitsgesetzbuches hoffen.

Literatur:

Borbély, S. (1993): Social Dialogue in Hungary, February 1993, MSZOSZ Information

Bruszt, L. (1994): Die Antall-Regierung und die wirtschaftlichen Interessenvertretungen (Ung.). In: Regierung auf der Waage 1990-1994, Korridor

Forschungsinstitut für Arbeitswesen. (Ung) Sammlung der Diskussionsmaterialien des mit Unterstützung der ILO entstandenen Expertengremiums, Budapest 1993

Héthy, L. (1994): Tripartismus im Interessenausgleich, Közgazdasági Szemle, Budapest

Tóth, F. (1994): Interessenkampf und oder Partizipation. Einige Erfahrungen zum Alltag der Betriebsräte. Manuskript, Budapest

Arbeitsmarktprobleme und industrielle Beziehungen in der Transformationsperiode der Volksrepublik China

Ikuro Takagi

1. Merkmale der wirtschaftlichen Entwicklung im gegenwärtigen China und ein Überblick über seine Arbeitsmarktprobleme

Nach dem Ende der Kulturrevolution 1978 begann China seiner Wirtschaftspolitik Öffnungs- und Reformprogramme zugrunde zu legen. Die Umsetzung dieser Politik stagnierte in den späten achtziger Jahren aufgrund der durch das rapide Wirtschaftswachstum ausgelösten Inflation sowie wegen der Ereignisse auf dem „Platz des himmlischen Friedens“. Nach 1992 jedoch hat die Regierung sogar noch entschiedenere Reformmaßnahmen eingeleitet. Die Hauptziele dieses Programmes betreffen den Wandel zu einer Marktwirtschaft und die Öffnung der chinesischen Märkte für ausländisches Kapital. Als in den späten siebziger Jahren mit dem Wandel zur Marktwirtschaft begonnen wurde, lag das Schwergewicht zunächst auf der Landwirtschaft. Dies änderte sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, indem sich der Schwerpunkt nunmehr auf die Industrie verlagerte.

Was den Wandel in Richtung Marktwirtschaft betrifft, so gibt es gewisse Gemeinsamkeiten der chinesischen Politik der Reformen und Öffnung mit der Lage in Mittel- und Osteuropa. Jedoch unterscheidet sich die Lage in China von der in den betreffenden europäischen Ländern dadurch, daß die kommunistische Partei nach wie vor ihre zentralistische politische Kontrolle über das Land ausübt. Dies bedeutet wiederum, daß die politische Situation in China zu einem schrittweisen und relativ stabilen Wandel in Richtung Marktwirtschaft beigetragen hat. Gegenwärtig ist das Land jedoch mit neuen Problemen konfrontiert, wie z.B. eine durch das rasche Wachstum verursachte verschärfte Inflation und wachsende soziale und wirtschaftliche Disparitäten. Allerdings ist es auch richtig, daß China heute die höchste wirtschaftliche Wachstumsrate in Ostasien aufweist.

Die folgenden Zahlen verdeutlichen die wichtigsten Probleme des chinesischen Arbeitsmarktes.

Tabelle 1: Veränderungen der Bevölkerung Chinas

Jahr	Gesamt- zahl in 10.000	städtische Bevölkerung		ländliche Bevölkerung	
		in 10.000	in Prozent	in 10.000	in Prozent
1988	111.026	28.661	25,81	82.365	74,19
1992	117.171	32.372	27,63	84.799	72,37

Quelle: Statistisches Jahrbuch Chinas, 1993

Wie die Tabelle zeigt, beträgt die Einwohnerzahl Chinas insgesamt 1,2 Milliarden, andere Quellen gehen sogar von 1,3 Milliarden aus. Trotz der „Ein-Kind-Politik“ der chinesischen Regierung wächst die Bevölkerung weiter. Tatsächlich zeigen die offiziellen Statistiken ein Wachstum der Bevölkerung um mehr als 60 Millionen in den vier Jahren von 1988 bis 1992. Vergleicht man die Wachstumsraten in städtischen und ländlichen Regionen, so verzeichnen die städtischen Regionen ein rapides Bevölkerungswachstum aufgrund des Industrialisierungsprozesses, während drei Viertel der Gesamtbevölkerung noch in landwirtschaftlichen Regionen leben. Dies bedeutet, daß die Geburtenrate in den ländlichen Gebieten hoch geblieben ist.

Tabelle 2: Bruttosozialprodukt (in Hundert Millionen Yuan)

Jahr	gesamt	Land- wirtschaft	Industrie	Bau- wesen	Trans- port	Handel
1988	29.807	5.865	18.224	2.967	837	1.914
1992	55.842	9.085	37.066	5.196	1.805	2.690

Aktueller Wechselkurs: 1 US Dollar = 8 Yuan

Quelle: Statistisches Jahrbuch Chinas, 1993

Der weitaus größte Teil der Erzeugnisse kommt aus der Industrie und nur ein kleiner Teil aus dem tertiären Sektor.

Tabelle 3: Gesellschaftliche Arbeitskraft in einzelnen Bereichen 1992
(in Tausend)

	absolute Zahl	(in %)
insgesamt	594.314	100
Landwirtschaft und Fischerei	548.553	58,6
Bergbau	997	0,2
verarbeitende Industrie	102.189	17,2
Bauwesen	27.004	4,5
Transport/Verkehrswesen	15.727	2,6
Einzelhandel und Nahrungsmittel	33.111	5,6
öffentliche Dienste und Versorgung	6.959	1,2
Gesundheitswesen	5.642	0,9
Bildung und Kultur	15.204	2,6
Forschung	1.827	0,3
Finanzen und Versicherung	2.480	0,4
hauptberuflich Beschäftigte im Staats- und Parteiapparat	11.478	1,9

Quelle: Statistisches Jahrbuch Chinas, 1993

Der Begriff „gesellschaftliche Arbeitskraft“ ist fast identisch mit dem Begriff „Berufstätige“. Er wird definiert als „alle Beschäftigten, die in bestimmten Bereichen der gesellschaftlichen Arbeit tätig sind und die für ihre Arbeit bezahlt werden oder die als Selbständige für landwirtschaftliche oder nichtlandwirtschaftliche Geschäfte Verantwortung tragen“. Die Gesamtzahl der Beschäftigten beträgt über 594 Millionen, von denen 58,5% im primären Sektor, 21,7% im sekundären Sektor und 19,8% im tertiären Sektor tätig sind.

2. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Sonderwirtschaftszonen

Wie bereits erwähnt, konzentrierte sich die Reformpolitik der siebziger und frühen achtziger Jahre auf die Landwirtschaft. Ausländische Investitionen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre führten zu einem raschen Wachstum des privaten Industriesektors, der auch eine große Zahl von Arbeitskräften absorbierte. Die Einrichtung und Entwicklung einer Sonderwirtschaftszone in der Provinz Guangdong, vor allem in der Stadt Shenzhen, hatte einen

entscheidenden Einfluß auf die chinesische Wirtschaft. Die Sonderwirtschaftszonen boten Anreize für ausländische Investoren wie die Bereitstellung von Grund und Boden, die Entwicklung der Infrastruktur einschließlich des Baus von Straßen und Eisenbahnen sowie die Befreiung von lokalen Einkommenssteuern. Heute sind die gesamte Küstenregion und auch bestimmte Bezirke des Inlandes praktisch Bestandteil von Sonderwirtschaftszonen.

Von 1979 bis 1990 betrugen die ausländischen Gesamtinvestitionen in der Provinz Guangdong, wo sich verschiedene Sonderwirtschaftszonen befinden, 12,4 Milliarden US-Dollar. Das Anwachsen ausländischer Investitionen in China wurde durch einen raschen Lohnanstieg in Ländern wie Korea, Taiwan, Hong Kong und Singapur befördert. Der verlangsamte Rückfluß von Investitionen in arbeitsintensiven Branchen in diesen Ländern erhöhte die Bereitschaft zu Investitionen im Ausland, da man sich nun nicht mehr auf die billigen Arbeitskräfte im Inland stützen konnte. Dies führte dazu, daß nicht nur die USA, Japan und die europäischen Staaten ihre Investitionen von den „*Kleinen Tigern*“ auf China umorientierten, sondern daß diese ihre Investitionen in China selbst stark steigerten. In dieser Beziehung ähnelt die wirtschaftliche Entwicklung in China der in Thailand, Malaysia und Indonesien.

Tabelle 4: Bruttosozialprodukt pro Kopf in asiatischen Ländern 1991 (in US-Dollar)

Japan	23.175
Singapur	10.142 *
Korea	5.885
Malaysia	2.283 *
Thailand	1.303 *
Indonesien	560
China	290 *

Quelle: UN Statistik

* = 1990

Ende 1990 gab es in der Provinz Guangdong ca. 18 Tausend ausländische Firmen, von denen allerdings 90% ihren Hauptsitz in Hong Kong hatten. Die steigende Zahl von Niederlassungen Hong Konger Firmen schuf Arbeitsplätze für zwei Millionen Menschen, auch in anderen Regionen. Unternehmen aus Japan und den USA haben inzwischen mit Investitionen im High-Tech-Bereich

begonnen und verließen damit den klassischen Bereich arbeitsintensiver Branchen.

Die Reform- und Öffnungspolitik führte sowohl zu einem drastischen institutionellen Wandel als auch zu quantitativen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. So wurde den ausländischen Firmen in den Sonderwirtschaftszonen und den Joint-Venture-Unternehmen völlige unternehmerische Handlungsfreiheit garantiert. Auch den Unternehmen, die bisher im Rahmen der Planwirtschaft als Staatsbetriebe geführt wurden, erkannte man jetzt wesentlich größere Spielräume zu. Diese Freiheiten betrafen auch den Umgang mit den Beschäftigten.

Unter den Bedingungen der traditionellen Planwirtschaft hatte jede Provinz eine bestimmte Zahl von Arbeitskräften, die in ihren Dörfern und Städten registriert waren. Die staatlichen Behörden auf regionaler Ebene waren für die Zuteilung der Arbeitskräfte verantwortlich. Die Beschäftigten, die zu einem bestimmten Unternehmen gehörten, verbrachten dort zumeist ihr gesamtes Berufsleben und erhielten auch im Alter finanzielle Unterstützung von ihrem ehemaligen Betrieb. Angesichts dieser Situation war es den Arbeitern nicht erlaubt, ihren Beruf frei zu wählen, und die Betriebsleitungen konnten nicht über Einstellungen und Entlassungen entscheiden. In der Anfangsphase des Reformprozesses paßten sich auch die ausländischen Unternehmen diesen Mustern der Beschäftigungspolitik an. Der offizielle Status eines Beschäftigten in einem ausländischen Werk in China sah so aus, daß er formell nach wie vor zur Belegschaft seines Staatsbetriebes gehörte und nur zeitweilig eine andere Tätigkeit übernommen hatte. Diese Situation änderte sich jedoch im Verlauf der achtziger Jahre vollständig. Heute sind die Beschäftigten in den ausländischen Firmen meist Vertragsarbeiter, die direkt von dem ausländischen Unternehmen für eine bestimmte Zeitspanne eingestellt werden.

In der traditionellen Planwirtschaft war die Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte zwischen den Städten, Dörfern und Provinzen durch staatliche Restriktionen eingeschränkt. Dies machte es beispielsweise für einen Arbeiter, der in einem Dorf wohnte, unmöglich, in die Stadt zu ziehen. Ohne die ordnungsgemäße Registrierung in einer Stadt durfte sich dieser Arbeiter hier weder eine Wohnung besorgen noch seine täglichen Einkäufe erledigen. Dieses System stellte eine institutionelle Barriere gegen die unkontrollierte Migration der ländlichen Bevölkerung in die Städte dar. Dies hinderte jedoch die auf ihren Dörfern

registrierten Menschen nicht daran, die landwirtschaftliche Tätigkeit zugunsten einer Arbeit in der Industrie aufzugeben. Mit der Entstehung einer großen Zahl nichtstaatlicher kleinerer und mittlerer Industriebetriebe in landwirtschaftlich geprägten Regionen eröffnete sich auch für sie die Möglichkeit, hier einen Arbeitsplatz zu finden. Dennoch hat das System der Registrierungen sicherlich die Herausbildung eines freien Arbeitsmarktes sowohl in den Städten als auch in den ländlichen Gebieten behindert. Selbst heute noch ist es den einfachen Arbeitern untersagt, vom Dorf in die Stadt oder in andere Provinzen zu ziehen, keine derartigen Einschränkungen bestehen dagegen für Ingenieure oder leitende Angestellte. Wer jedoch in einer Stadt registriert ist, hat heute größere Möglichkeiten, zwischen der Arbeit in unterschiedlichen Firmen zu wählen. Auch die Unternehmen können sich ihre Mitarbeiter heute freier aussuchen. Obwohl Wechsel von Arbeitskräften zwischen verschiedenen Firmen häufiger stattfinden, scheint es für den Einzelnen nur schwer möglich zu sein, Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhalten. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß betriebliche Personalabteilungen, wie sie aus den westlichen Industrieländern bekannt sind, noch wenig entwickelt sind. Eher scheint es so zu sein, daß sich die Leute über den Arbeitsmarkt durch die lokalen Zeitungen informieren. Dies ist ähnlich wie in den Städten in Thailand oder Indonesien. Man kann also feststellen, daß das traditionelle System der administrativen Zuteilung von Arbeitskräften zusammengebrochen ist. Die Fluktuation zwischen den Unternehmen verläuft fast ohne jede Einschränkung, solange sich die Beschäftigten an die nach wie vor bestehenden Regeln des Systems der Registrierung in ihren Wohnorten halten. Normalerweise ist es den Arbeitskräften, mit Ausnahme von Ingenieuren und leitenden Angestellten, nicht erlaubt, uneingeschränkt zwischen verschiedenen Provinzen zu wechseln. Diese Einschränkung wird jedoch nicht immer auf zeitweilig Beschäftigte in der Industrie und dem Bauwesen angewandt. Während z.B. in Dalian, einer Sonderwirtschaftszone in der Provinz Liaoning, die Rekrutierung von Arbeitskräften durch neue Firmen nur auf die Provinz beschränkt ist, überwinden die Menschen in anderen Provinzen und Sonderwirtschaftszonen wie Peking und Schanghai häufig die Einschränkungen, die der Mobilität für zeitweilig Beschäftigte in der Industrie und dem Bauwesen entgegenstehen. Zum Frühlingsfest sind die Eisenbahnzüge, die die großen Städte mit den entlegenen landwirtschaftlichen Gebieten verbinden, mit Arbeitern überfüllt, die aus diesem Anlaß ihre Heimatdörfer besuchen. Es hat den Anschein, daß die auf dem

System der Registrierungen basierenden Einschränkungen der Freizügigkeit heute oftmals nur noch einen formellen Charakter haben.

Wie eine Untersuchung neuer Unternehmen in der Sonderwirtschaftszone Guangdong zeigte, kamen zwar einige der neu eingestellten Arbeiter aus dem Pool der Beschäftigungslosen in der Provinz (die sogenannten „*Arbeiter, die auf Arbeit warten*“), der größte Teil von ihnen stammte jedoch ursprünglich aus den Dörfern anderer Provinzen. Es handelt sich um Saisonarbeiter, die unter ähnlichen Bedingungen wie die zeitweiligen Arbeiter tätig sind. Man schätzt, daß 80 Prozent der 1,4 Millionen Beschäftigten in den ausländischen Unternehmen in Guangdong zeitweilige Arbeiter sind.

Der Arbeitsvertrag für die Arbeiter muß Festlegungen zur Beschäftigungsdauer, zur Eingruppierung und zu weiteren Arbeitsbedingungen enthalten. Während es einen festgelegten Mindestlohn gibt, existiert keine gesetzliche Regelung bezüglich der Beschäftigungsdauer. In der Regel beträgt diese zwei bis drei Jahre, sie erstreckt sich aber in manchen Fällen bis zu 15 Jahren. Nach dem Auslaufen des Arbeitsvertrages haben sowohl der Beschäftigte als auch der Arbeitgeber das Recht, den Vertrag zu erneuern oder den Betrieb zu verlassen bzw. dem Beschäftigten zu kündigen, was sich vom früheren System lebenslanger Beschäftigung unterscheidet. Es gibt jedoch Fälle, in denen die Vertragsarbeiter im gleichen Unternehmen verbleiben, so als gäbe es noch das System lebenslanger Beschäftigung, indem sie ständig ihren Arbeitsvertrag erneuern. Die Untersuchung der Vertragsarbeit und ihrer praktischen Veränderungen wird einen Schwerpunkt künftiger Forschungsarbeit darstellen.

3. Spannungen auf dem Arbeitsmarkt

In der Planwirtschaft wurden die Löhne durch die Regierung festgelegt. Die Beschäftigten wurden in acht Entlohnungsstufen eingruppiert. Nach dem Beginn des Reformprozesses Anfang der achtziger Jahre wurde dieses Entlohnungssystem zunächst beibehalten, erfolgreiche Unternehmen konnten ihren Beschäftigten jedoch einen Zuschlag zahlen. Gegenwärtig werden die Löhne jedoch autonom durch die Unternehmen festgelegt, und das Lohnsystem auf Grundlage der staatlich vorgegebenen Entlohnungsstufen ist zusammengebrochen.

In arbeitsintensiven Branchen wird von vielen der ausländischen und staatlichen Firmen ein „*System kollektiver Verantwortlichkeit*“ oder ein „*System individueller Verantwortlichkeit*“, mit anderen Worten, ein Stücklohn angewandt. Dies hat zu einer wachsenden Differenzierung zwischen den Arbeitern geführt. Die Löhne, die von den ausländischen Firmen in den Sonderwirtschaftszonen gezahlt werden, sind in der Regel höher als die in anderen Firmen. Statistiken von 1990 zeigen, daß das durchschnittliche Jahreseinkommen in der Sonderwirtschaftszone Shenzhen 4.308 Yuan betrug, was ca. 50% über dem Durchschnitt der Provinz Guangdong mit 2.929 Yuan lag. Die Einkommensunterschiede zwischen den Beschäftigten in den Sonderwirtschaftszonen und denjenigen außerhalb dieser Zonen sowie zwischen den Beschäftigten in der Industrie und in der Landwirtschaft haben sich enorm vergrößert. Nach statistischen Angaben von 1992 betrugen die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten in städtischen Gebieten 1.826 Yuan und in ländlichen Gebieten 784 Yuan. Das Einkommensniveau auf dem Dorf hat sich seit dem Beginn des Reformprozesses ebenfalls erhöht. Dennoch ist der Unterschied gleichgeblieben, da die Einkommen in städtischen Gebieten noch schneller gestiegen sind. Hier zeichnet sich ein dringliches Problem ab, das der Lösung bedarf.

Ein weiteres Problem besteht in der Herausbildung eines Beschäftigungsüberhangs in den Unternehmen im Namen der Vollbeschäftigung. Dies wurde durch die Ausbreitung der Marktwirtschaft und des Vertragssystems verursacht. Offizielle Statistiken zeigen, daß es unter der städtischen Bevölkerung 3,6 Millionen Menschen gibt, die „*auf Arbeit warten*“, das sind ca. 2,3 Prozent. In den Staatsbetrieben der verarbeitenden Industrie wird die Rate der Überbeschäftigung auf über 20 Prozent, d.h. mehr als 10 Millionen geschätzt. Inzwischen werden Menschen, die „*auf Arbeit warten*“, auch offiziell als arbeitslos anerkannt, und sie sind zu einem Problem auf dem Arbeitsmarkt geworden. Um dieses Problem zu lösen, hat man inzwischen ein Sozialversicherungssystem entwickelt, was allerdings noch wenig bewirkt hat, da es nur in einigen Gebieten, etwa in den Sonderwirtschaftszonen, in Kraft ist.

China kann mit Thailand und Malaysia verglichen werden, da die Bevölkerung dieser Länder ebenfalls in landwirtschaftlichen Regionen konzentriert ist und über einen Überfluß an unqualifizierten Arbeitskräften verfügt. Andererseits gibt es einen großen Bedarf an Ingenieuren und qualifizierten Arbeitskräften. Dies

verkörpert die gleichzeitige Existenz von Überfluß und Mangel in der Marktwirtschaft. In der neu eingerichteten Sonderwirtschaftszone auf der Insel Hainan ist der Mangel an Ingenieuren und Fachkräften bereits zu einem Problem geworden. Da sich die Investitionen zunehmend auf Hochtechnologiebereiche anstelle arbeitsintensiver Branchen konzentrieren, werden ähnliche Probleme sehr bald in allen wirtschaftlich entwickelten Gebieten Chinas spürbar werden.

Die Arbeiter entscheiden sich eher für eine Tätigkeit als LKW- oder Taxifahrer, die zwar lange Arbeitszeiten, dafür aber auch ein Einkommen mit sich bringt, das dem eines Ingenieurs gleich oder mitunter gar überlegen ist. Unter solchen Bedingungen werden sofortige Einkommensgewinne gegenüber einem langfristig möglichen Einkommenszuwachs durch Bildungsinvestitionen vorgezogen. Dies zeigt die Notwendigkeit einer systematischen Beschäftigungspolitik, die qualitativen Aspekten der Arbeit das notwendige Augenmerk schenkt.

Sowohl die ausländischen Unternehmen als auch die Staatsbetriebe waren bereits mit Arbeitskonflikten über Löhne, Arbeitsbedingungen, Entlassungen u.a.m. konfrontiert. In einem Bericht wird festgestellt, daß es 1993 in 20 Tausend Fällen zu Arbeitskonflikten unterschiedlichen Ausmaßes kam. Wie aus offiziellen Angaben hervorgeht, können die industriellen Beziehungen zwischen Management und Beschäftigten in ausländischen Unternehmen nicht als gut beschrieben werden. Dennoch werden die Gewerkschaften nur selten auf direkte Weise in die Konflikte einbezogen. Häufig wirken sie dagegen als Vermittler in Konflikten, die durch Gruppen oder einzelne Beschäftigte ausgelöst wurden. Sicher wird die Reorganisation der industriellen Beziehungen und der Gewerkschaften in Zukunft auf der Tagesordnung stehen.

Es gibt einen großen Bedarf an empirischer Forschung zu Problemen des Arbeitsmarktes und der industriellen Beziehungen. Bisher ist es noch nicht möglich, den theoretischen Bezugsrahmen für einen „chinesischen Typ“ industrieller Beziehungen herauszuarbeiten.

Von der Nachahmung zur Angleichung. Drei Phasen der Entwicklung industrieller Beziehungen in ostdeutschen Unternehmen

Evelyn Preusche / Ralph Lungwitz

Akzeptiert man, daß Institutionen aus dem Handeln sozialer Akteure hervorgehen und durch dieses reproduziert werden, und setzt man voraus, daß sich die Lebenspraxis der Menschen in der DDR und der BRD wesentlich voneinander unterschied, dann ist die Funktionsfähigkeit institutioneller Strukturen, die von der BRD auf die DDR übertragen wurden, keineswegs eine Selbstverständlichkeit.

Der nachfolgende Beitrag soll zeigen, warum diese Übertragung auf betrieblicher Ebene dennoch funktionierte, aber auch, welche Modifikationen der übertragenen institutionellen Strukturen hier in bestimmten Entwicklungsphasen auftraten und wie es letzten Endes doch zu einer Angleichung der industriellen Beziehungen auf Betriebsebene in den neuen und den alten Bundesländern kam. Dabei konzentrieren wir uns vor allem auf die Beziehungen zwischen Betriebsräten und Geschäftsführungen. Beide waren, wie unsere Untersuchungen zeigen, Hauptakteure der betrieblichen Transformation und prägten gleichermaßen die neuentstehenden betriebsspezifischen industriellen Beziehungen.

Wir beschränken uns in diesem Beitrag auf einige uns in diesem Zusammenhang besonders wesentlich erscheinende Aspekte und sind uns der Tatsache bewußt, daß die reale Entwicklung sehr viel facettenreicher verlief, als wir sie hier darstellen können.¹

¹ Ausführlich dazu siehe den vorliegenden Abschlußbericht eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projektes zur „Implementation industrieller Beziehungen in ostdeutschen Industriebetrieben“, das am Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz e.V. (WISOC) bearbeitet wurde. Der Untersuchung liegen Intensivfallstudien aus Betrieben der metallverarbeitenden Industrie, vornehmlich Maschinenbaubetriebe, der Region Chemnitz zugrunde.

1. Aufbruch - die Entwicklung vom Herbst 1989 bis zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion 1990

Die sich außerhalb der Betriebe vollziehenden politischen Ereignisse der Monate Oktober und November 1989 in der DDR fanden in den Betrieben ihren Niederschlag zunächst in einem großen, sich Bahn brechenden Bedürfnis nach öffentlicher Diskussion lange angestauter gesellschaftlicher und betrieblicher Probleme und Konflikte. Im Kern zielte die Diskussion darauf, das politische System der DDR grundlegend zu reformieren, die Unterordnung aller gesellschaftlichen Bereiche unter die Politik der SED zu beenden und demokratische Grundrechte zu gewährleisten.

In den untersuchten sächsischen Industriebetrieben entstanden ab November/Dezember 1989, also schon zu einem Zeitpunkt, da die Auflösung der Eigenstaatlichkeit der DDR und die Übertragung westdeutscher Institutionen noch nicht abzusehen war und auch in der öffentlichen Diskussion auf betrieblicher Ebene am Projekt eines reformierten Sozialismus zunächst festgehalten wurde, neue Formen der Interessenvertretung von Beschäftigten. Die Initiative dazu ging in der Regel von einzelnen engagierten Betriebsangehörigen aus. (In Chemnitz hatte sich zudem Ende Oktober 1989 eine Initiativgruppe zur Gründung von Belegschaftsräten gebildet, deren Mitglieder vorwiegend Intellektuelle waren. Sie wollten die Beschäftigten in den Betrieben für die Ziele der Bürgerbewegung gewinnen, die in Passivität verharrenden Betriebsgewerkschaftsleitungen (BGL) ersetzen und die Geschäftsleitungen kontrollieren.) Die Initiatoren der neuen Vertretungen strebten mit ihrem Engagement v.a. die Einleitung betrieblicher Reformen, die betriebliche „Wende“ an. Das bezog sich zum einen auf die Beseitigung der Irrationalitäten der Staatsplanwirtschaft: die Betriebe sollten nunmehr nach der Maßgabe wirtschaftlicher Vernunft und nicht parteipolitischer Vorgaben organisiert und geleitet werden. Gleichzeitig aber verkörperten die „frühen“ Belegschaftsräte einen Anspruch ihrer Initiatoren auf Mitgestaltung des betrieblichen Lebens und dessen Demokratisierung, der dem Bedürfnis nach Selbstverwirklichung, nach Entfaltung der eigenen Kreativität, nach dem Einbezogensein in Entscheidungsfindungen, nach Aktivität und Information entsprang.

In den zur Zeit der politischen Wende gegründeten Belegschaftsräten institutionalisierte sich der unter den Bedingungen der DDR entstandene, dort

aber an seiner Entfaltung gehinderte Wille zu demokratischen und wirtschaftlichen Reformen im betrieblichen Leben und darüber hinaus. Es ging den Initiatoren um eine neue Identität im Betrieb und in der Gesellschaft als politisch mündige Bürger². Sie zu erlangen, setzte den Bruch mit den bisherigen politischen Strukturen voraus. Die frühen Belegschaftsräte sind in dieser Phase der politischen Wende, ungeachtet ihrer Ähnlichkeit mit den westdeutschen Betriebsräten, über die man zunächst nur vage Kenntnisse hatte, eine originäre, spontan entstandene Ausdrucksform ostdeutscher Beschäftigteninteressen mit einem basisdemokratischen und emanzipatorischen Anspruch ihrer Initiatoren.

Das westdeutsche Betriebsverfassungsgesetz wie die Prinzipien des dualen Systems der Interessenvertretung von Arbeitnehmern waren um die Jahreswende 1989/90 zunächst kaum oder nur oberflächlich bekannt und für das Entstehen der Belegschaftsräte somit nicht ursächlich, zumindest nicht allein handlungsleitend. Eher dominierte ein aus dem Wissen um längst überfällige Reformen spontanes Reagieren engagierter Belegschaftsangehöriger auf das außerbetriebliche Geschehen. Auf der Suche nach der geeigneten Form zur Institutionalisierung des Veränderungsstrebens orientierte man sich allerdings an den in der Bundesrepublik existierenden Betriebsräten. Am ehesten ließe sich hier von einer nachahmenden Orientierung mit eigenen Inhalten sprechen.

Auch innerhalb des Managements formierte sich ein aktiver Kern, der einen grundsätzlichen Bruch mit der Vergangenheit wollte (Lungwitz, Preusche 1994). Mit den Aktivisten der in Gründung befindlichen Betriebsräte und der Belegschaft der Betriebe stimmte er in der Forderung nach einer Entpolitisierung der Betriebe überein. Hintergrund dieser Forderungen waren die problematischen Erfahrungen der Manager mit einer permanenten Einmischung der Politik in ihre Tätigkeit und der Tatsache, daß wirtschaftliche Vernunft unter den Bedingungen der Planwirtschaft häufig politischen Prämissen geopfert oder untergeordnet wurde. Unsere Befunde legen die Vermutung nahe, daß die frühzeitige Gründung von Betriebs- oder Belegschaftsräten ein förderndes Moment, in einigen Fällen sogar die Voraussetzung dafür war, daß sich reformbereite Leiter relativ rasch durchsetzen und die betriebliche Transformation in Angriff nehmen konnten. Die allgemeine, Veränderungen

²

Kotthoff (1994) zeigt die Bedeutung des Strebens nach Anerkennung als „Betriebsbürger“ in Geschichte und Gegenwart der betrieblichen Mitbestimmung in Deutschland. Wir sehen dies auch durch die Entstehung von Belegschaftsvertretungen im Rahmen der „Wende“ in Ostdeutschland bestätigt.

fordernde politische Stimmung bildete in dieser Phase eine wichtige Machtressource der betrieblichen Reformkräfte. Gegen konservatives Beharren in den Leitungsebenen konnten - so erforderlich - die Betriebsräte glaubhaft mit der Mobilisierung der Belegschaft drohen und damit die Position reformbereiter Leiter stärken.

Bis zum Ende des Jahres 1989 war in allen Betrieben das spezifische Machtgeflecht aus SED-Parteileitung, Betriebsgewerkschaftsleitung (BGL) und Betriebsleitung unter dem Ansturm des politischen Protestes widerstandslos zerfallen. Auch die Leitungen der Kombinate und die zentralen Institutionen der Leitung der Staatsplanwirtschaft unterlagen einem Zerfallsprozeß. Analog zur Situation in der Gesellschaft entstand in den Betrieben ein Machtvakuum. Die politische Entwicklung bis zum Frühjahr 1990 ließ die Vereinigung mit der Bundesrepublik zu einer nicht mehr länger außerhalb des Vorstellbaren liegenden Alternative zur mühsamen Reform des Sozialismus werden, für die es weder Konzepte noch einflußreiche, zur Integration fähige Führungskräfte gab. Der Begriff „Marktwirtschaft“ - er wurde gleichgesetzt mit der Marktwirtschaft des anderen deutschen Staates - verband sich für den größten Teil der Bürger der DDR mit Leistung, Rationalität, Effizienz, Kompetenz und Wohlstand.

Die auf der politischen Ebene im Februar/März 1990 entschiedene Abkehr von einer künftig eigenstaatlichen Entwicklung der DDR bewirkte bei allen betrieblichen Akteuren eine umgehende und pragmatische Hinwendung zu den Erfordernissen, die mit dem Anschluß an die westdeutsche Marktwirtschaft verbunden sein würden. Es stand nicht mehr die Suche nach eigenen Wegen aus der Krise des Realsozialismus auf der Tagesordnung, nunmehr ging es um die möglichst schnelle Anpassung an ein gänzlich anders strukturiertes Wirtschaftssystem.

Der Glaube an die Effizienz der westdeutschen Marktwirtschaft legitimierte zunächst auch deren Institutionen, die im Zuge des Anschlusses der DDR an die Bundesrepublik auf Ostdeutschland übertragen wurden. Sie galten a priori ebenso als „bewährt“. Hier zeigt sich eine gewisse Analogie zu dem von Lepsius festgestellten Vorlauf der neuen (politischen) Institutionen gegenüber der politischen Kultur bei Gründung des westdeutschen Staates 1949 (Lepsius 1990:63): Ähnlich wie damals in der Bundesrepublik fehlt es an einer die Institutionen tragenden, historisch gewachsenen und eingeübten politischen Kultur. Legitimation und pragmatische Akzeptanz erwuchs den übertragenen

Institutionen vorerst aus den auf rasche Partizipation am westlichen Wohlstand gerichteten Erwartungen vieler Ostdeutscher.

Dies gilt auch für die Institution Betriebsrat. Die in allen untersuchten Betrieben festgestellte weitgehend diskussionslose, zunehmend inhaltliche Orientierung auf das westdeutsche Modell betrieblicher Interessenvertretung im Frühjahr 1990, die teilweise zu einem Abgehen der Betriebsratsaktivisten von den ursprünglichen handlungsleitenden Intentionen führte, hatte zum einen Gründe in der noch immer relativen Unkenntnis bezüglich dieses Modells. Zweifellos wurden die ihm innewohnenden Möglichkeiten zu betrieblicher Mitbestimmung überschätzt, wie die Betriebsräte rückblickend auf jene Zeit selbst einschätzten. Im Gegensatz zu Parteien, Verbänden und anderen im Zuge der staatlichen Vereinigung übertragenen westdeutschen Institutionen aber erfährt diese Institution eine darüber hinausgehende Akzeptanz bei ostdeutschen Beschäftigten und Führungskräften, weil sie ihren unter den Bedingungen der DDR entstandenen Interessen und Bedürfnissen eine adäquate Ausdrucksform gibt. Das betrifft

- den Wunsch nach sachorientiertem, an den Interessen des Betriebes ausgerichtetem fachkompetentem Agieren der betrieblichen Akteure frei von politischer Einflußnahme,
- die rechtlich gesicherte Möglichkeit, die jeweiligen Interessen und Ziele autonom vertreten zu können,
- eine Favorisierung kooperativer Zusammenarbeit und Konsenssuche im Rahmen des Betriebes,
- die grundsätzliche Akzeptanz einer betrieblichen Funktionsteilung, die die Verantwortung für das Unternehmen beim Management beläßt.

Dies alles fanden Ostdeutsche rechtsverbindlich geregelt im westdeutschen Betriebsverfassungsgesetz, so in § 2, der die Generalnorm der „*vertrauensvollen Zusammenarbeit*“ setzt, und in § 74, der die Friedenspflicht und das Verbot parteipolitischer Betätigung formuliert. Es entsprach den Erwartungen an die künftige Gestaltung betrieblicher Beziehungen, die sowohl aus den gemachten negativen Erfahrungen unter planwirtschaftlichen Verhältnissen als auch dem für die Beschäftigten in der DDR charakteristischen betriebsbezogenen Denken entstanden. Auch der repräsentative Charakter des Betriebsrates (Müller-Jentsch

1986) kam der Mentalität der meisten ostdeutschen Beschäftigten, ihrer eher gering entwickelten Bereitschaft und Fähigkeit zu selbstbestimmter, aktiver Interessenvertretung und der Neigung, sich vertreten zu lassen, entgegen.

In dem während der Wende nach Auflösung der früheren Herrschaftsverhältnisse entstandenen Machtvakuum auf der Betriebsebene agierten die neuen Belegschaftsräte und die - vielfach neu gewählten bzw. per Belegschaftsvotum bestätigten - Führungskräfte als weitgehend gleichrangige Partner in dem Bestreben nach Demokratisierung und Restrukturierung der Betriebe. Das in vielen Betrieben entstehende enge, nicht selten abgestimmte Zusammenwirken der Betriebsleiter und Betriebsräte gründete sich auf übereinstimmende Interessen hinsichtlich der künftigen marktwirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen. Es erwies sich als notwendig und nützlich angesichts der ab Beginn des Jahres 1990 weitgehend passiven Haltung der Belegschaften, ihrer geringen Bereitschaft, sich an der mühevollen Suche nach Konzepten für die künftige Entwicklung der Betriebe zu beteiligen. Die in dieser Phase des Transformationsprozesses entstehenden betriebspezifischen Muster der Zusammenarbeit und Problemlösung sowie Formen der Konfliktlösung zwischen den Geschäftsführungen und Betriebsräten prägten - so eine personelle Kontinuität bestand - die industriellen Beziehungen nach der formellen Übertragung der westdeutschen Institutionen und des Betriebsverfassungsgesetzes zunächst stärker als der dann geltende Rechtsrahmen und erfuhren erst wesentlich später unter veränderten Rahmenbedingungen eine deutliche Ausrichtung an ihm. Es entstanden in der Wendephase Regeln der Zusammenarbeit zwischen Betriebsräten und Geschäftsleitungen von normativer Wirkung. Sie wurden wesentlich mitgeprägt von der Sozialisation und Subjektivität der Akteure und fanden zum Teil ihre Verankerung in den ersten, noch nicht auf der Grundlage des Betriebsverfassungsgesetzes abgeschlossenen Betriebsvereinbarungen. So ist z.B. die in etlichen Betrieben in der Wendephase zur Normalität gewordene Teilnahme der Betriebsräte an den Beratungen der Geschäftsleitung auch nach dem Inkrafttreten des Betriebsverfassungsgesetzes eine durchaus übliche Praxis, zum Teil bis 1992.

Obwohl alte Institutionen und Normen der Arbeitsbeziehungen zusammengebrochen waren, entstand in den Unternehmen keine anomische Situation. Betriebliche Akteure erwiesen sich vielmehr als fähig, unter den

Bedingungen des DDR-Sozialismus entstandene Bedürfnisse in neue, handlungsleitende Normen und diese tragende Institutionen umzusetzen. Damit entstanden Voraussetzungen dafür, daß die vielfach befürchteten, aus der Mentalität und Sozialisation der ostdeutschen Akteure abgeleiteten Modernisierungsblockaden - zumindest in den von uns untersuchten Betrieben - nicht zum Tragen kamen.

2. Der gemeinsame Kampf um das wirtschaftliche Überleben - Betriebsräte und Geschäftsführungen in der Treuhandphase

Obwohl im Gefolge der deutschen Vereinigung die rechtlichen Normen der Mitbestimmung in vollem Maße von West- auf Ostdeutschland übertragen wurden, behielten die industriellen Beziehungen in Ostdeutschland zunächst noch eine ausgeprägte Spezifik. Diese ist auf die besondere objektive Situation der ostdeutschen Industrie, aber auch auf das Weiterbestehen spezifischer, unter den Bedingungen der DDR erworbener und in der Alltagskultur verankerter Interpretationsmechanismen und Wertorientierungen zurückzuführen. Immer dann, wenn Abläufe wenig routinisiert und die bestehenden Möglichkeitsfelder wenig strukturiert sind, entscheidet die Individualität der beteiligten Personen in hohem Maße, was real passiert. Man kann dies als eine allgemeine Regel bezeichnen, die für Institutionalisierungsprozesse aller Art gilt und für eine gewisse Kontingenz im Rahmen eines Möglichkeitskorridors sorgt. Dies gilt in vollem Maße auch für die Entwicklung der industriellen Beziehungen in der Treuhandphase. Wie aktiv oder passiv, kompetent oder inkompetent Betriebsräte agierten, in welchem Maße sie das gegebene Möglichkeitsfeld nutzten und damit auch betriebsspezifische Normen setzten, dies hing in nicht geringem Maße von der Persönlichkeit vor allem der Betriebsratsvorsitzenden ab.

Einen besonderen Einflußfaktor und zugleich Akteur der industriellen Beziehungen bildete ab Mitte des Jahres 1990 die Treuhandbehörde, der alle ehemaligen Staatsbetriebe zunächst unterstellt wurden. Die Entscheidungsautonomie der Unternehmen als selbständige Wirtschaftseinheiten war damit wiederum eingeschränkt. Wesentliche Entscheidungen, vor allem zu den Perspektiven der Unternehmen, wurden in der Regel von der Treuhandanstalt getroffen und waren nicht immer durchschaubar, oft auch in ihren Auswirkungen auf das jeweilige Unternehmen nicht vorhersehbar. Die Treuhand mit ihrem ambivalenten Charakter als Industrieholding und

bürokratische Großbehörde repräsentierte bis zum Verkauf der Firmen die Kapitaleseite. Da die Politik der Treuhand (zumindest bis 1992) vor allem auf den schnellen Verkauf und nicht auf eine dem vorangehende aktive Sanierung gerichtet war (Nolte 1992), baute sich in den neuentstehenden industriellen Beziehungen in ostdeutschen Betrieben dominierende Interessenkonflikt auf einer anderen Ebene auf: Management, Betriebsräte und Belegschaften, deren Interesse auf den Erhalt der Betriebe und des Industriestandortes gerichtet war, gerieten in Widerspruch zu einer Treuhandstrategie, die sich anderen Prämissen als dem aktiven Erhalt von Industriestandorten und -strukturen verpflichtet sah.

Diese Konfliktlinie blieb nicht ohne Auswirkungen auf die betrieblichen Akteursbeziehungen. Die Unterstellung unter eine staatliche Supermacht-Behörde führte die Betriebe in eine Situation, die Ähnlichkeiten mit jener unter zentralstaatlich administrierten Wirtschaftsdirektiven aufwies. Mit der Entscheidungshoheit der Treuhandanstalt über die Unternehmen und ihrer Dispositionsbefugnis in wichtigen betrieblichen Fragen waren Ursachen für Handlungs- und Problemfelder wie auch möglicher Konflikte nicht nur innerhalb, sondern weit mehr außerhalb des Betriebes verortet und damit (wiederum) nur bedingt von den Betriebsparteien beeinflussbar. Die gemeinsame Abhängigkeit beider Akteure von den Entscheidungen der Treuhand verzögerte eine rasche Polarisierung der Betriebsparteien.

Der radikale Umbruch der betrieblichen Rahmenbedingungen im Zuge der Herstellung zunächst der wirtschaftlichen und dann der politischen Einheit erzeugte zwangsläufig Instabilität und Unsicherheit in den ostdeutschen Betrieben. In dieser Situation erwies sich das von uns festgestellte überwiegend kooperative Verhältnis von Geschäftsleitungen und Betriebsräten als ein stabilisierendes Element für die Betriebe auf dem Weg in die Marktwirtschaft. Die nach der Wirtschafts- und Währungsunion bald entstehende existentielle Gefährdung vieler Betriebe ließ aus der in der Zeit der Wende begründeten Partnerschaft zwischen Betriebsräten und reformgewillten Geschäftsführern eine Schicksalsgemeinschaft für das Überleben der Betriebe werden.

Die Eigentümlichkeit der Verhältnisse ab Mitte 1990 lag nicht zuletzt darin begründet, daß mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion die Marktwirtschaft zwar in vollem Umfang über die ostdeutschen Betriebe hereinbrach, sie aber nicht der privaten Verfügungsgewalt eines Eigentümers unterstanden. Die in kapitalistischen Unternehmen strukturell bedingte (und im

Betriebsverfassungsgesetz verankerte) Machtasymmetrie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. deren Interessenvertretern hatte in den ostdeutschen Treuhandbetrieben zunächst noch keine vollständig entwickelte strukturelle Grundlage, was nicht ohne Folgen für die handlungsleitenden Deutungsmuster bleiben konnte. Ostdeutschen Betriebsräten und Managern war das 1990 übertragene Rechts- und Institutionensystem industrieller Beziehungen gleichermaßen fremd. Die in ihm geltenden Spielregeln waren beiden Seiten unbekannt und mußten in dem Maße, wie sich die Strukturen der Marktwirtschaft in Ostdeutschland herausbildeten, in einem schwierigen Lernprozeß angeeignet werden. Ist für betriebliche Arbeitsbeziehungen in „*traditionellen*“ Marktwirtschaften inzwischen weitgehend unbestritten, daß sie nicht vordergründig oder gar ausschließlich aus einem Kapital-Arbeit-Gegensatz erklärt werden können, der zweifellos existiert, so gilt das um so mehr für die Beziehungen zwischen Geschäftsführern und Betriebsräten in ostdeutschen Treuhandbetrieben nach der Wirtschafts- und Währungsunion. Hier treffen unter den Bedingungen der DDR gewachsene Einstellungen, soziale Prägungen und Verhaltensmuster, Erfahrungen aus der Zeit der Wende und neue, aus der Kapitallogik resultierende Anforderungen an die Akteure der industriellen Beziehungen aufeinander.

Das subjektive Verständnis der ostdeutschen Geschäftsführer und Betriebsräte hinsichtlich ihrer Position im betrieblichen Gefüge war nach der Wirtschafts- und Währungsunion weit entfernt von einer Definierung etwa im Sinne eines Kapital-Arbeit-Gegensatzes und einer sich darauf gründenden Gegnerschaft. Beide sahen sich als notwendigen Teil einer anerkannten und zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellten betrieblichen Funktionsteilung. Das Auftreten von Konflikten zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat, die folgerichtig als Sach- und Interessenkonflikte infolge der unterschiedlichen funktionalen Stellung im Betrieb verstanden wurden, erachteten die befragten Manager wie auch die Betriebsräte als normal und unvermeidlich. Oft mit dem Hinweis auf die früher gänzlich andere Praxis empfanden sie die Möglichkeit ihres offenen Austragens auf der Unternehmensebene durchaus als Gewinn, wobei aufgrund des Fehlens einer „*Konflikt-Kultur*“ in der DDR der Umgang mit Konflikten Teil des Lernprozesses war. Das Mittel zur Beilegung von Konflikten sah man in Verhandlungen und beiderseitiger Kompromißbereitschaft.

Das kooperative Handeln der betrieblichen Akteure hatte neben dem gemeinsamen Interesse am Erhalt des Unternehmens und einer soweit wie möglich sozial abgefederten und gerechten Lösung der anstehenden Probleme auch eine Wurzel in der „kollektiven“ Prägung des gesellschaftlichen und betrieblichen Alltags in der DDR, der gesellschaftlichen Höherbewertung des Kollektiven (Handelns) gegenüber dem Individuellen (Handeln). Jenseits der vormaligen Einseitigkeit und politischen Überhöhung galt kollektives oder nunmehr kooperatives (gemeinsames, auf die Realisierung eines gemeinsamen Zieles gerichtetes) Handeln als ein durchaus bewahrenswertes früheres, vielfach verinnerlichtes Handlungsmuster. Ähnliches gilt übrigens für die soziale Orientierung der ostdeutschen Manager und Betriebsräte. Der hohe gesellschaftliche Stellenwert des Sozialen in der DDR, der in der verfassungsrechtlichen Verankerung und praktischen Realisierung sozialer Rechte (bei Geringschätzung oder Unterdrückung von Individual- und politischen Rechten) und der Unterordnung rationaler wirtschaftlicher Erfordernisse unter soziale Prämissen Ausdruck fand, prägte das Denken und Handeln der ostdeutschen Akteure auch nach dem Anschluß der DDR an die westdeutsche Gesellschaft. Er zeigte sich vor allem in dem Bemühen um eine sozial gerechte und abgefederte Bewältigung der unvermeidbaren Massenentlassungen durch Betriebsräte und Geschäftsleitungen.

Da sich sowohl Betriebsräte als auch Manager den gleichen grundsätzlichen Zielen verpflichtet fühlten, verfügten beide Akteure auch über ein gemeinsames Bezugssystem zur Bewertung des Handelns der jeweils anderen Betriebspartei und seiner Resultate. Handlungsergebnisse, die dem gemeinsamen Ziel dienten, wurden von den Akteuren als positiv gewertet. Sie entfielen damit als Grundlage eines konfliktorischen Handelns. Die *„unbefragte Übereinstimmung in den wechselseitig geteilten Relevanzstrukturen“*, die als *„wichtige Voraussetzung für eine (relativ) reibungslose Koordination der sozialen Beziehungen“* gilt (Esser 1991:28), bildete eine wesentliche Grundlage der kooperativen Akteursbeziehungen in dieser Phase. Der Sachverstand und die zum Teil hohe Qualifikation vor allem der Betriebsratsvorsitzenden, die sich ja überdurchschnittlich häufig aus dem Kreis der qualifizierten technischen Angestellten rekrutierten, trugen wesentlich dazu bei und waren gleichzeitig eine Voraussetzung dafür, daß in den Beziehungen zwischen Betriebsräten und Geschäftsführern, bei der Thematisierung und Lösung von Konflikten zwischen den Betriebsparteien, die Sachargumentation und -diskussion als Medium zur

Durchsetzung von Forderungen klar bevorzugt wurde. Nicht wenige aktive Betriebsräte waren, weil in der Lage, die betrieblichen Prozesse zu überschauen, ihren Geschäftsführern bei der Diskussion betriebsstrategischer Fragen, vor allem hinsichtlich der bevorstehenden Privatisierung, durchaus kompetente Partner.

In den neuentstehenden betrieblichen Herrschaftsverhältnissen war der 1990/91 auszumachende klare Vorsprung der Betriebsräte in der Kenntnis der gesetzlichen Grundlagen betrieblicher Interessenvertretung ein Vorteil und eine Machtressource. In den Firmen mit aktiven Betriebsräten führte das dazu, daß die Betriebsräte die treibende, initiiierende Kraft in jenem Prozeß waren, den Kotthoff (1994:25) als *„Aufbau von Verlässlichkeit und Orientierungssicherheit durch die Institutionalisierung von Verpflichtungspraktiken“* bezeichnet. Grundlage der Zusammenarbeit von Geschäftsführungen und Betriebsräten auch nach der formellen Inkraftsetzung des Betriebsverfassungsgesetzes war die Übereinstimmung in den Interessen der Betriebsakteure, die Tradition von eher auf Kooperation als auf Konflikt orientierenden Verhaltensmustern sowie das in der Wendezeit wechselseitig entstandene Vertrauen zu- und Angewiesensein aufeinander. Dieses Vertrauen wurde auch fortan vor allem gespeist aus der Überzeugung, daß die jeweils andere Seite die übergreifenden Betriebsinteressen ihrem Handeln zugrunde legt. (Konflikte mußten demnach da auftreten, wo - tatsächlich oder vermeintlich - partikuläre Interessen einer Seite dem betrieblichen Gesamtinteresse übergeordnet wurden.) Für die Geschäftsführer in den untersuchten Betrieben bedeutete es angesichts der Fülle der von ihnen zu bewältigenden Probleme eine Erleichterung, daß sie nahezu alle Anforderungen und Angelegenheiten, die mit dem Wirksamwerden des Betriebsverfassungsgesetzes verbunden waren, den Betriebsräten als den dafür zuständig gesehenen überlassen konnten, ohne befürchten zu müssen, dadurch benachteiligt oder in die Defensive gedrängt zu werden. Dies bedeutete für die Betriebsräte einen beträchtlichen Gestaltungsfreiraum und verweist auf den bereits oben erwähnten hohen Stellenwert der Individualität insbesondere der Betriebsratsvorsitzenden. Ob man sich im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes bewegte oder über ihn hinausging, in welcher Form sich die Kontakte von Betriebsrat und Geschäftsführung institutionalisierten, welche Gremien der Zusammenarbeit für die Lösung konkreter Probleme entstanden (z.B. paritätische Kommissionen), zu welchen Problemen Betriebsvereinbarungen abgeschlossen wurden - all das lag weitgehend in der

Hand der Betriebsräte. Aktive Betriebsräte, die diesen Spielraum konsequent nutzten, waren so in einem hohen Maß die Gestalter der in dieser Zeit entstehenden wechselseitig anerkannten Normen des Umgangs zwischen Geschäftsführung und Betriebsrat. Sie „erzogen“ ihre Geschäftsführer zur Einhaltung dieser Normen wie auch zur vorausschauenden Beachtung von Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten des Betriebsrates, in denen sie eine verbindliche Stütze des eigenen Handelns sahen. Ressourcen, auf die Betriebsräte dabei zurückgreifen konnten, waren

- Vorsprünge in der Kenntnis der gesetzlichen Grundlagen betrieblicher Interessenvertretung,
- Legitimation, die weniger auf ihrer demokratischen Wahl als vielmehr auf dem Respekt gegenüber ihrem couragierten Handeln in der Zeit der Wende bei der Einleitung betrieblicher Reformen beruhte,
- Fachkompetenz, die in der Regel eine genaue Kenntnis der betrieblichen Abläufe und Gesamtzusammenhänge einschloß,
- das Angewiesensein der Geschäftsführer auf die zwischen Belegschaft und Leitung vermittelnde und sozial integrierende Funktion der Betriebsräte insbesondere bei der Bewältigung der Massenentlassungen.

Die Geschäftsführer, die in der Existenz von Betriebsräten eine legitime Notwendigkeit in einer Marktwirtschaft sahen, verschlossen sich dem Bestreben der Betriebsräte zur Schaffung verbindlicher, institutionalisierter Normen des Umgangs zwischen beiden Seiten nicht. Sie erkannten und anerkannten sehr wohl, daß damit Stabilität, Berechenbarkeit und Konstanz in den Beziehungen zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite einzog, der es angesichts der Turbulenzen des betrieblichen Umbruchs dringend bedurfte und die im ureigenen Interesse der Geschäftsführer lagen. Wo (passive) Betriebsräte den vorhandenen Spielraum in dieser Phase ungenutzt ließen und auf die aktive Mit- und Ausgestaltung der Akteursbeziehungen verzichteten, wo die Initiative allein dem Management überlassen wurde, verschlechterten sich die Bedingungen für eine wirksame Interessenvertretung. Der Betriebsrat verlor den Status eines gleichrangigen Partners. Er blieb ein zwar akzeptierter und als notwendig, weil nützlich, gesehener Teil des betrieblichen Lebens, aber das Verhältnis zwischen Geschäftsführung und Betriebsrat, das in Betrieben mit aktiven Betriebsräten in

der Zeit nach der Wirtschafts- und Währungsunion zunächst eines zwischen weitgehend gleichrangigen Partnern blieb, wurde hier ein überwiegend instrumentelles und asymmetrisches zugunsten der Geschäftsführer. Es zeigt, daß die reale Stellung der Betriebsräte in ostdeutschen Betrieben weniger von den übertragenen formalen Rechtsgrundlagen als vielmehr von der Nutzung der gegebenen Handlungsspielräume und vorhandenen Ressourcen durch die Akteure abhing.

Die Beschaffenheit der industriellen Beziehungen während der Treuhandphase war ebensowenig statisch wie die Situation der Betriebe. Mit dem Fortschreiten des Transformationsprozesses wurden die Beziehungen zwischen Betriebsräten und Geschäftsführungen konfliktträchtiger, ohne daß das Prinzip der Kooperation damit aufgegeben wurde. Die immanenten Widersprüche der Marktwirtschaft kamen in den Unternehmen selbst immer mehr zum Tragen und blieben nicht ohne Auswirkungen auf die Interaktion der betrieblichen Akteure. Die wohl wichtigste Ursache für die auftretenden Spannungen zwischen Betriebsräten und Geschäftsleitungen in den meisten Betrieben lag in der mit Beginn der Massenentlassungen ab Mitte 1991 sichtbar werdenden weitgehenden Unvereinbarkeit von betriebswirtschaftlicher Rationalität und Rentabilität als Voraussetzung für eine dauerhafte betriebliche Existenz einerseits und der Erhaltung von Arbeitsplätzen und der Beachtung der sozialen Interessen der Belegschaft bei der marktwirtschaftlichen Transformation der ostdeutschen Betriebe andererseits. Dieser Widerspruch wird über die betriebliche Funktionsteilung - der Betriebsrat ist „zuständig“ für soziale Interessen, die Geschäftsführung für Rationalität und Rentabilität - auf die Akteure verlagert und muß über deren Interaktion zumindest partiell und zeitweise gelöst werden. In dem Maße, wie das obere Management zu einem für das Überleben des Betriebes notwendigen unternehmerischen Denken und Handeln in Gewinn- und Verlustkategorien gelangte, geriet es in Konflikt zu den vom Betriebsrat zu vertretenden sozialen Interessen der Belegschaft. Die ostdeutschen Manager verließen die Basis der kooperativen Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat nicht, aber sie handelten nun - ähnlich wie die Betriebsräte auch und anders als noch 1990 - seitenbezogener. Dies ist Ausdruck des fortschreitenden Prozesses der Differenzierung von Akteursinteressen, ungeachtet des weiter bestehenden übergreifenden Interesses am Erhalt der Betriebe unter marktwirtschaftlichen Bedingungen.

3. Nach der Privatisierung - abnehmende Besonderheiten der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland und Annäherung an die westdeutsche „Normalität“

Mit der Privatisierung wurde der die Akteursbeziehungen in Treuhandbetrieben prägende Gegensatz zwischen den Interessen von Belegschaften, Betriebsräten und Management einerseits und der Treuhand andererseits aufgehoben. Der Eigentümer wird zu einem wesentlichen Akteur der industriellen Beziehungen auf Unternehmensebene. Dessen mit dem Erwerb der ostdeutschen Firma verbundenen wirtschaftlichen Interessen und Zielen mußten sich die ostdeutschen Akteure fortan unterordnen. Sofern kein Zweifel aufkam, daß die Existenz des Betriebes damit gefährdet werden könnte, und das Bemühen, der Wille erkennbar war, den Betrieb aus dem wirtschaftlichen Tief herauszuführen, stellte das für sich genommen für niemanden ein Problem dar: Zur Privatisierung - so die Auffassung aller betrieblichen Akteursgruppen - gab es keine realistische Alternative. Die ostdeutschen Geschäftsführer orientieren sich nach der Privatisierung stärker auf die wirtschaftlichen Interessen des Eigentümers, dessen Ziele zu einem dominierenden Merkmal der Situationsdefinition durch die ostdeutschen Führungskräfte werden. Das vordem weitgehend gleichrangige Bemühen von ostdeutschen Geschäftsführern um die Erhaltung des Betriebes und die Wahrung der sozialen Interessen zumindest eines, wenn auch kleinen, Teiles der Belegschaft weicht, wie sich im Ergebnis der gewonnenen Erfahrungen mit den marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bereits vor der Privatisierung andeutete, nunmehr einer deutlichen Gewichtung zugunsten des Kriteriums wirtschaftlicher Rationalität.

Nach der Privatisierung kommt es häufiger zu personellen Veränderungen in der Geschäftsführung. Die Eigentümer betrauen ihnen bekannte und erfahrene westdeutsche Manager mit der Geschäftsführung, vorwiegend im kaufmännischen Bereich. In einzelnen Fällen wurden ostdeutsche Geschäftsführer entlassen, in anderen Fällen verblieb ein ostdeutscher Geschäftsführer neben einem neueingesetzten westdeutschen. Damit gewannen andere Führungsstile, unter anderen gesellschaftlichen Verhältnissen geformte Denk- und Verhaltensmuster Einfluß auf die bislang nahezu ausschließlich von Ostdeutschen geprägten betrieblichen Akteursbeziehungen. In einigen Betrieben wurden damit die zum Teil engen personalen Beziehungen zwischen ostdeutschen Geschäftsführern und Betriebsräten aufgehoben oder in ihrer

Bedeutung für die Interaktion beider Akteure relativiert. Die in den Jahren seit der Wende entstandenen Normen des kooperativen Umgangs mußten neu auf ihre Tauglichkeit hin überprüft werden. In der gemeinsamen Bewältigung der Schwierigkeiten des betrieblichen Transformationsprozesses gewachsenen, an Personen gebundenes Vertrauen zwischen Betriebsräten und Geschäftsführern war nicht ohne weiteres auf die neu in die Akteursbeziehungen eintretenden Personen übertragbar. Generell läßt sich eine stärkere Versachlichung der Beziehungen konstatieren.

Die Privatisierung legitimiert die verbleibenden ostdeutschen Geschäftsführer neu, sind sie doch nun nicht mehr im Ergebnis eines Belegschaftsvotums mit der Leitung des Unternehmens beauftragt, sondern infolge der Entscheidung des neuen Eigentümers. Das festigt ihre Position gegenüber der Belegschaft und deren Interessenvertretung. Andererseits sehen sie ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum enger bemessen als unter Treuhandverwaltung: Die wirtschaftlichen Interessen des Eigentümers werden zur Richtschnur des eigenen Handelns, und da, wo westdeutsche Manager in die Geschäftsführung hinzukommen, werden die Befugnisse des verbleibenden ostdeutschen Geschäftsführers in der Regel eingeschränkt auf das von ihm wahrzunehmende Ressort, obliegen Außenrepräsentanz und betriebspolitische Entscheidungsmacht den westdeutschen Geschäftsführern.

Die Erwartungen der Akteure, daß nach der Privatisierung eine Phase der betrieblichen Konsolidierung eintreten würde, erfüllten sich nur bedingt. Für viele privatisierte Betriebe stellt sich die wirtschaftliche Situation unverändert schwierig dar. Jene die Neugestaltung der industriellen Beziehungen auf der Betriebsebene nach der Wirtschafts- und Währungsunion wesentlich beeinflussende existentielle Unsicherheit der Firmen bestand so, wenn auch modifiziert, als eine Handlungsbedingung für alle betrieblichen Akteure nach der Privatisierung fort.

Auch nach der Privatisierung überwiegt in den ostdeutschen Betrieben ein kooperatives Muster der Beziehung zwischen den Betriebsparteien. Nach der weitgehend vollzogenen Anpassung an die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen existieren von den Akteuren anerkannte, klar voneinander abgegrenzte Funktionsbereiche und Zuständigkeiten. Der betriebliche Alltag ist nicht mehr überwiegend durch „Brüche“ wie zu Beginn der Transformation, sondern nun, trotz aller noch bestehenden Probleme, stärker von Kontinuität

geprägt. Im Verlaufe eines längeren Prozesses haben sich neue Routinen im Handeln der Akteure und Normen der Zusammenarbeit herauszubilden begonnen. Nicht alles muß ständig aufs neue hinterfragt werden, die Spielregeln sind nun bekannt (und weitgehend akzeptiert). Viele Betriebe sind zu relativ kleinen und damit überschaubaren Einheiten zusammengeschmolzen. Probleme lassen sich - so man will - durch unbürokratische Abstimmung „*auf kurzem Wege*“ klären, was nicht heißt, daß formelle Regeln der Zusammenarbeit und Konfliktlösung außer Kraft gesetzt und durch überwiegend informelle ersetzt werden.

Die auffälligste Veränderung in der Interaktion von Betriebsräten und Geschäftsführern ist der Rückgang des Einflusses der aktiven Betriebsräte. Ihre unter Treuhandverwaltung starken Positionen im betrieblichen Geschehen werden von den neuen Eigentümern sowie von den ost- wie westdeutschen Geschäftsführern deutlich auf den Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes zu begrenzen versucht. Das heißt vor allem: das nach der Wende von ostdeutschen Geschäftsführern häufig praktizierte Hinzuziehen der Betriebsräte bei konzeptionellen, betriebsstrategischen Entscheidungen wird als nicht mehr nötig (Geschäftsführer-Ost) bzw. als nicht dem Betriebsverfassungsgesetz entsprechend und der unternehmerischen Entscheidungsautonomie widersprechend (Geschäftsführer-West) abgelehnt. Ost- und westdeutsche Manager befürworten gleichermaßen klar die unternehmerische Entscheidungsautonomie der Eigentümer bzw. der Geschäftsführungen und sehen sie als Grenze der gewünschten kooperativen Zusammenarbeit mit den Betriebsräten. Die Betriebsräte werden nicht mehr, wie gerade zu Beginn der betrieblichen Transformation häufig der Fall, in den Prozeß der unternehmerischen Entscheidungsfindung integriert, was zu einem Verlust an Macht auf ihrer Seite führt. Anders als unter Treuhandverwaltung verfügen Betriebsräte nicht mehr über jene Machtressourcen und Handlungsspielräume, die ihnen erlaubten, Normen der Zusammenarbeit und des Umgangs mit der Geschäftsführung „*zu setzen*“, diese müssen nun ver- und ausgehandelt werden.

Waren viele Beschäftigte unter den Bedingungen der starken Existenzgefährdung ihrer Betriebe während der Treuhandphase durchaus bereit, ihre Ansprüche hinsichtlich der Entlohnung etwas in den Hintergrund zu rücken, so änderte sich dies nach der Privatisierung. Immerhin hatte sich die Mehrheit von ihnen wegen der damit verbundenen Wohlstandserwartung 1990 für die

Option der Marktwirtschaft nach westdeutschem Vorbild entschieden. Dieser Anspruch wird nach der Privatisierung verstärkt eingefordert. Augenfälliger Ausdruck dessen war die unerwartet hohe Beteiligung der Arbeitnehmer am Streik in der ostdeutschen Metallindustrie im Frühjahr 1993 für die Einhaltung des bestehenden Tarifvertrages. Nach der Privatisierung bildeten Tarifforderungen, vor allem die Angleichung der Löhne und Gehälter an westdeutsches Niveau, einen immer wiederkehrenden Konfliktstoff in den betrieblichen Arbeitsbeziehungen, insbesondere in jenen Betrieben, die nicht tarifgebunden sind. Betriebsräte waren angesichts der noch immer nicht erreichten wirtschaftlichen Konsolidierung vielfach zu Kompromißlösungen bereit, so z.B. in Fragen der Arbeitszeit, die bei Arbeitnehmern gegenüber der Einkommenshöhe von untergeordneter Bedeutung war, wie auch zum zeitlich begrenzten Aufschub einer anstehenden Angleichung der Löhne und Gehälter, nicht aber zu einem generellen Verzicht auf Lohnerhöhungen.

Betriebsräte und Geschäftsführer ostdeutscher Unternehmen haben nach der Wende Erfahrungen in kooperativer Krisenbewältigung gewonnen. Wir sehen eine gewisse Gefahr darin liegen, daß die praktizierten Formen einer sehr engen Zusammenarbeit heute eher als „*der damaligen Situation geschuldet*“ interpretiert werden und die in ihnen liegenden Potenzen für die Gestaltung einer an den gegenwärtigen Herausforderungen orientierten Unternehmenskultur unterschätzt werden.

Die Akzeptanz von Neuerungen, die auf eine Erhöhung der betrieblichen Leistungsfähigkeit zielen, ist bei allen Akteuren auch nach der weitgehend vollzogenen Restrukturierung der Betriebe unverändert hoch. Ob dies auch in Zukunft so bleibt oder ob es künftig zu verstärkten Auseinandersetzungen zwischen den betrieblichen Akteuren kommen wird, das ist unseres Erachtens eine offene Frage. Für beide Möglichkeiten lassen sich Argumente anführen. Für ein Weiterbestehen der hohen Akzeptanz von Neuerungen spricht die Tatsache, daß die „*harte Pädagogik*“ des Transformationsverlaufes den ostdeutschen Akteuren die dauerhafte Überzeugung vermittelte, daß man auch mit problematischen sozialen Folgen behaftete Neuerungen hinnehmen muß, um das Unternehmen zu erhalten und zumindest einen Kernbereich von Arbeitsplätzen zu bewahren. Damit korrespondiert ein auch sozialisatorisch vermitteltes „*Ethos der Bescheidenheit*“ (Mickler, Lungwitz, Engelhardt, Walker 1995) ostdeutscher Beschäftigter, die bereit sind, im Interesse des „*Fortschritts*“ vieles in Kauf zu

nehmen. Es lassen sich jedoch auch Argumente dafür finden, daß diese fast bedingungslose Akzeptanz von Neuerungen unter Druck geraten könnte. Bisherige Neuerungen waren durch die allgemeinen Umstände der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft legitimiert. Kein vernünftig denkender Mensch konnte davon ausgehen, daß dieser Wandel ohne schmerzliche Einschnitte auf betrieblicher Ebene bewältigt werden könnte. Jetzt steht den Beschäftigten allerdings die Erfahrung bevor, daß auch nach der Privatisierung und einer gewissen, zumindest vorläufigen, wirtschaftlichen Konsolidierung der Betriebe Rationalisierungs- und Modernisierungsprogramme realisiert werden, die zumindest das Risiko weiteren Arbeitsplatzabbaus enthalten. Eine solche Entwicklung würde wahrscheinlich weniger das Verhältnis von Betriebsräten und Geschäftsleitungen verändern. Ihr Verhältnis beruhte schon vorher auf der Austarierung des schmerzlichen Konflikts von wirtschaftlichen Rationalitätserfordernissen und der Wahrung von sozialen Interessen der Belegschaft, und das gemeinsame Interesse am Überleben des Betriebes zwang sie zu einem kooperativen Zusammenwirken. Ändern könnte sich aber die Einstellung der Beschäftigten zu den geplanten Neuerungen, was sich vor allem dann als Problem erweisen dürfte, wenn deren aktives Engagement eine geradezu lebenswichtige Bedingung für das Gelingen von Neuerungen ist. Sollte sich das Verhältnis zu Neuerungen in dieser Weise ändern, wäre das auch ein Stück Angleichung an die Situation in den alten Bundesländern. Festzustellen ist bereits jetzt, daß es aktive ostdeutsche Betriebsräte gelernt haben, ihre Zustimmung zu den Modalitäten betrieblicher Neuerungsvorhaben als eine Karte in den betrieblichen Aushandlungsprozessen zu betrachten.

Als sicher kann gelten, daß die Betriebsräte in den industriellen Beziehungen ostdeutscher Betriebe auch künftig eine wichtige Rolle spielen werden. Sie werden von den meisten Geschäftsführungen als unersetzliche Partner bei der Bewältigung von tiefgreifenden Reorganisationsprojekten betrachtet. Auch bei den Beschäftigten hat sich aufgrund der gemachten Erfahrungen die Einstellung herausgebildet, daß es nützlich ist, einen Betriebsrat zu haben. Dies korrespondiert mit der immer noch vorhandenen Neigung, die eigenen Interessen lieber vertreten zu lassen als selbst aktiv zu werden. Teilweise geäußerte Befürchtungen, Formen der direkten Partizipation über die Teams oder über den kontinuierlichen Verbesserungsprozeß könnten die Stellung der

Betriebsräte schwächen, scheinen für Ostdeutschland wenig begründet und lassen sich auch nicht empirisch bestätigen.

4. Fazit

Es hat sich gezeigt, daß das westdeutsche Modell der industriellen Beziehungen auf betrieblicher Ebene einen allgemeinen Rahmen bildet, der auch unter den spezifischen wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Bedingungen des ostdeutschen Transformationsprozesses sowie in Verbindung mit den besonderen sozialisatorischen Prägungen der ostdeutschen Akteure die Herausbildung funktionsfähiger institutioneller Strukturen erlaubt. Die unabhängig von den Eigentumsformen geltenden rechtlichen Grundlagen der industriellen Beziehungen mußten von allen betrieblichen Akteuren akzeptiert und in ihr Handlungskalkül aufgenommen werden. Damit wies die Transformation in Ostdeutschland keinesfalls jenen antipartizipatorischen Grundzug auf wie etwa in Polen (Peretiatkiewicz 1995). Das übertragene westdeutsche Modell der industriellen Beziehungen führte auf Betriebsebene nicht zu einer Blockade der notwendigen tiefgreifenden Umgestaltung, sondern erwies sich vielmehr als geeignet, den Transformationsprozeß der ostdeutschen Firmen von der Staatsplan- zur Marktwirtschaft und die ihn begleitende Struktur- und Anpassungskrise mit zu bewältigen und politisch stabil zu gestalten. Das westdeutsche Betriebsverfassungsgesetz verpflichtet, partikulare Akteurs- mit den betrieblichen Gesamtinteressen in Einklang zu bringen, was angesichts der existentiellen Gefährdung der meisten Betriebe eine, auch im Selbstverständnis der Akteure, unabdingbare Voraussetzung für die Bewältigung der nahezu unübersehbaren Transformationsprobleme war. Stark konflikthafte Akteursbeziehungen hätten angesichts drängender Probleme und knapper Ressourcen die betriebliche Restrukturierung und die Anpassung an das neue betriebsexterne Umfeld gefährdet oder blockiert. Die in den Interessen der Betriebsakteure begründete und durch das Betriebsverfassungsgesetz gestützte kooperative, auf das Betriebswohl gerichtete Zusammenarbeit zwischen Geschäftsleitungen und Betriebsräten bildete in den von uns untersuchten Betrieben, die zum Teil erst relativ spät privatisiert wurden, eine konstitutive Bedingung für den Beginn und den erfolgreichen Verlauf der marktwirtschaftlichen Restrukturierung. Das dem betrieblichen Transformationsprozeß potentiell innewohnende enorme soziale

Konfliktpotential wurde mittels der den Betriebsräten zukommenden sozial-integrativen Funktion entschärft. Der hohe Grad der Verrechtlichung der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland sicherte, daß trotz dazu fehlender ökonomischer Voraussetzungen ein Mindestmaß an sozialer Absicherung im Zuge der mit Massenentlassungen verbundenen betrieblichen Transformation eingehalten werden mußte. Eine betriebsverfassungsrechtlich gestützte Möglichkeit zur Einflußnahme auf die ordnungspolitisch entschiedene Privatisierung der ostdeutschen Industriebetriebe gab es nicht. So damit eine Gefährdung betrieblicher Gesamt- oder Partikularinteressen erfolgte oder seitens der Betriebsakteure befürchtet wurde, bot der übertragene Institutionen- und Rechtsrahmen keine ausreichende Unterstützung für eine wirksame Interessenvertretung.

Die Übertragung des (west)deutschen Modells industrieller Beziehungen auf Ostdeutschland trug dazu bei, die wirtschaftlichen Transformationsprobleme zu zerlegen, sie zu einem Großteil auf die Ebene der Einzelunternehmen zu delegieren und sie dort einer Lösung zu überantworten. Konflikt- und mögliches Widerstandspotential wurde so segmentiert, dezentralisiert und damit entschärft. Die Verbetrieblichung der Transformationskonflikte hatte Anteil an der politischen Stabilität im Osten und erweist sich so als eine wesentliche Stütze für den politisch gewählten Crashkurs der Einbindung der ostdeutschen Wirtschaft in den freien Markt. Der Preis für das Bestehen der untersuchten ostdeutschen Industriebetriebe unter Wettbewerbsbedingungen war die massenhafte Ausgrenzung von Arbeitnehmern aus dem Betriebszusammenhang bzw. aus dem Erwerbsleben überhaupt und damit eine Anhäufung sozialen Konfliktstoffes außerhalb der Betriebe. Hier werden die Grenzen des der Kapitallogik unterworfenen bestehenden Regulierungssystems sichtbar.

Vergleicht man die Resultate der Entwicklung betrieblicher Arbeitsbeziehungen nach der Wendezeit in ostdeutschen Industriebetrieben mit jüngsten Befunden zu deren Entwicklung in westdeutschen Betrieben (Kotthoff 1994), so läßt sich eine große Übereinstimmung konstatieren. Sie betrifft die unangefochtene Position der Betriebsräte, eine Dominanz kooperativer Interaktionsmuster, die geringe gewerkschaftliche Präsenz in den Betrieben und die Bereitschaft von Betriebsräten und Belegschaften, die Erhöhung der Leistungsintensität, technische und organisatorische Modernisierung sowie Personalabbau mitzutragen, wenn dies für den Erhalt der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit

notwendig erscheint.³ Diese Übereinstimmung gilt ebenso für eine überwiegend sachlich-pragmatische Orientierung der Akteure an den Betriebsinteressen, frei von „*Ideologisierungen*“ und politischen Zuspitzungen, wobei die Gründe dafür in völlig unterschiedlichen historischen Entwicklungen und gesellschaftlichen Erfahrungen liegen. Die Entwicklung der industriellen Beziehungen in ostdeutschen Betrieben nach der politischen Wende hat bewiesen, daß die Institution Betriebsrat auch unter Bedingungen einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise ihrer Vermittlungsfunktion gerecht werden kann und im System der industriellen Beziehungen in Ost- wie Westdeutschland einen gewichtigen Platz einnimmt. Mithin: Wir sehen, insbesondere nach der Privatisierung der ostdeutschen Firmen, weit mehr eine Angleichung der industriellen Beziehungen in ost- und westdeutschen Industriebetrieben als fundamentale Unterschiede. Durch die Kapitallogik gesetzte Handlungszwänge unter Bedingungen der Krise lassen mentale oder sozialisationsbedingte Unterschiede, so scheint es, eher sekundär werden. Die aus dem arbeits- und produktionspolitischen Paradigmenwechsel erwachsenden Anforderungen an die Akteure der industriellen Beziehungen auf der Ebene der Betriebe und die insbesondere vor den Betriebsräten stehenden Herausforderungen - so die Tendenz zur Verlagerung tarifvertraglicher Prozesse und Regelungen von der sektoralen auf die betriebliche Ebene, was einen Kompetenz- und Funktionszuwachs der Betriebsräte mit sich bringt, und die Zunahme von Formen und Modellen direkter Partizipation auf betrieblicher Ebene (Müller-Jentsch 1995:20) - sind nach der vollzogenen marktwirtschaftlichen Restrukturierung der ostdeutschen Betriebe ohnehin weitgehend die selben.

3

In finanzieller Hinsicht hatten ostdeutsche Betriebsräte allerdings keine Chance, ein Niveau der Abfederung von Personalabbau wie in den alten Bundesländern zu erreichen.

Literatur:

Esser, H. (1991): Alltagshandeln und Verstehen, Tübingen

Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, München und Mering

Lepsius, R. (1990): Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen

Lungwitz, R.; Preusche, E. (1994): Mängelwesen und Diktator? - Ostdeutsche Industriemanager als Akteure betrieblicher Transformationsprozesse. In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, Jg. 1, Heft 3, S. 219 - 238

Mickler, O., Lungwitz, R., Engelhardt, N.; Walker, B. (1995): Die Modernisierung der ostdeutschen Automobilindustrie und die Herausbildung einer neuen betrieblichen Sozialverfassung, Forschungsbericht, Hannover

Müller-Jentsch, W. (1986): Soziologie der industriellen Beziehungen, Frankfurt/M., New York

Müller-Jentsch, W. (1995): Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen. In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, Jg. 2, Heft 1, S. 11 - 24

Nolte, D. (1992): Zwischen Privatisierung und Sanierung - Zwei Jahre Treuhandpolitik. In: WSI-Mitteilungen Heft 9, S. 555 - 563

Handlungsbedingungen und Institutionalisierung ostdeutscher Betriebsräte - Versuch einer Typisierung sich entwickelnder Interaktionsformen¹

Silke Röbenack

Mit dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft und der dazu erforderlichen Restrukturierung konkurrenzfähiger Unternehmen vollzieht sich auch eine gravierende Änderung der innerbetrieblichen Austauschbeziehungen. Die Genese der Beziehungen zwischen Geschäftsleitung, Management und Belegschaft bzw. Betriebsräten geht dabei einher mit jeweils charakteristischen Formen und Strukturen der Interessenaushandlung bzw. Konfliktregulierung, die die konkreten betrieblichen Reorganisationsprozesse maßgeblich beeinflussen. Bei der Untersuchung institutioneller Wandlungsprozesse, wie wir sie in Ostdeutschland erlebt haben bzw. erleben, stellt folglich die Übernahme des bundesdeutschen Systems industrieller Beziehungen und deren Folgen, insbesondere die Gestaltung sowie Kontrolle der konkreten Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse, eine wichtige Analyseebene dar (Müller-Jentsch 1986:13).²

¹ Dem Beitrag liegen eine Veröffentlichung von Lohr/Röbenack/Schmidt (1994), zahlreiche Arbeiten aus der Transformationsforschung sowie KSPW-Studien zugrunde. Diese Arbeiten basieren zumeist auf empirischen Erhebungen, die überwiegend in der Metall- und Elektroindustrie, aber auch in der Chemieindustrie, Bauwirtschaft, Holz- und Lebensmittelverarbeitung sowie im Handel im Zeitraum von Anfang 1990 bis Ende 1993 durchgeführt wurden (die Mehrzahl der KSPW-Forschungsprojekte stützt sich auf empirische Studien aus dem Zeitraum 1991/1992). Darüber hinaus finden Ergebnisse aus folgenden abgeschlossenen und aktuellen Forschungsprojekten Berücksichtigung (Lakemann/Röbenack/Hirschfeld: DFG-Projekt: Herrschaftswandel in Treuhandbetrieben; Förster/Röbenack: KSPW-Projekt: Die Entwicklung der betrieblichen Interessenvertretungen und Wandel in der Austragung von Interessenkonflikten).

² Wie die Ergebnisse bisheriger Studien zu Betriebsräten und Mitbestimmung in der BRD zeigen, können sich die realen Verhandlungsbedingungen und Interessenkonstellationen in den Betrieben deutlich von der rechtlich fixierten Vorlage unterscheiden (Heering/Schroeder 1994). So kann die tatsächlich ausgeübte Macht des Betriebsrates sowohl über als auch unter der formellen liegen (Pries/Schmidt/Trinczek 1990; Kotthoff 1981).

Eine zentrale Frage im Hinblick auf den Wandel betrieblicher Arbeitsbeziehungen besteht darin, ob und inwiefern die unsichere wirtschaftliche Lage ostdeutscher Unternehmen (sowohl privatisierter als auch Treuhandunternehmen), die relative Offenheit von Strukturen und die beobachtbare Fixierung der betrieblichen Akteure auf den Erhalt der Unternehmen die Ausdifferenzierung der Interessenlagen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beeinflussen und mit spezifischen *ostdeutschen* Interaktionsmustern korrelieren. Bislang konnte festgestellt werden, daß sich Belegschaft wie auch Betriebsrat nach wie vor primär am Erhalt der Arbeitsplätze orientieren, wodurch sich partiell eine Interessennähe zum Management entwickeln bzw. fortsetzen könnte. Zudem bleibt zu überlegen, ob auch seitens des Managements ein besonderer Konsensbedarf besteht, welcher Kompromißfähigkeit und wechselseitiges Entgegenkommen befördern kann.

Trotz weitgehend vergleichbarer Ausgangsbedingungen der Unternehmen beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft (wirtschaftlicher Zusammenbruch; Übernahme des westdeutschen Systems industrieller Beziehungen), annähernd gleicher Interessenlage der Betriebsräte (Kampf um Erhalt des Unternehmens und Mitsprache bei wirtschaftlichen Entscheidungen) und trotz gleichartiger formeller bzw. rechtlicher Einflußmöglichkeiten der Betriebsräte agieren die einzelnen Interessenvertretungen unterschiedlich, differieren Beziehungsstrukturen und Verhandlungsformen zwischen den Akteuren sichtbar: Es lassen sich betriebliche Austauschbeziehungen erkennen, die - ähnlich wie in westdeutschen Unternehmen - auf einer Bandbreite zwischen Konflikt und Konsens angesiedelt sind. Es konnten beispielsweise sowohl Interaktionsformen beobachtet werden, die durch ein eher passives bzw. reaktives Verhalten der Arbeitnehmervertretung und eine dominante bzw. machtbetonte Stellung der Geschäftsleitungen zu charakterisieren sind, als auch solche, die durch überdurchschnittliche Aktivitäten und hohes Engagement der Betriebsräte im Interesse der Existenzsicherung der Unternehmen gekennzeichnet sind.

Betrachtet man die Vielzahl empirischer Studien zur Thematik, so kristallisieren sich verschiedene Formen betrieblicher Austauschbeziehungen heraus. Sie sollen nachfolgend idealtypisch (siehe Tabelle im Anhang) beschrieben werden, wobei die realen Interaktionsformen weitaus differenzierter und dynamischer

sind; so gehen einzelne Formen je nach Verhandlungsgegenständen bzw. temporär unterschiedlichen Unternehmenssituationen fließend ineinander über und finden Akzentverschiebungen statt.

1. Co-Management - ein solidarischer 'Überlebenspakt' oder partizipative 'Unternehmenskultur' ?

In zahlreichen Beiträgen, die den Transformationsprozeß betrieblicher Arbeitsbeziehungen thematisieren, werden Interaktionsformen herausgearbeitet, die als *Co-Management* charakterisiert werden können (Aderhold u.a. 1993; Brussig u.a. 1992; Ermischer/Preusche 1993a/b; Gut u.a. 1992; Jander/Lutz 1991; Kädtler/Kottwitz 1990; Kirschner 1992; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994; Lippold u.a. 1992)³. Hiermit werden partizipative Interaktionsformen bezeichnet, die sich jedoch in ihrer Genese, Konstruktion und Dynamik deutlich voneinander unterscheiden: Zum einen handelt es sich um quasi bilaterale, temporäre Zweckbündnisse zwischen Belegschaft und Management bzw. zwischen ihren Repräsentanten unter vorläufiger Abstraktion von latenten Interessenunterschieden und bewußter Reaktivierung von Solidar- und Gemeinschaftsverhalten. Eine andere Form von Co-Management kann sich durchaus aus ersterer entwickeln, bilden doch Eigentümerbewußtsein und Erfahrungen der Belegschaften und ihrer Interessenvertretungen aus der Zeit vor und während der Wende hierfür günstige Voraussetzungen. Dies geschieht jedoch nicht zwangsläufig, sondern bedarf neben einer partizipationsinteressierten Interessenvertretung vor allem eines partizipationsorientierten Managements, da dieser Interaktionsstil von den Geschäftsleitungen im Sinne von Leitbildern moderner Unternehmens- und Managementkultur bewußt eingeführt wird.

³ In einigen Arbeiten wurde diese Interaktionsform ebenfalls als *Co-Management* bezeichnet, so u.a. bei Aderhold u.a. (1993), Brussig u.a. (1992), Ermischer/Preusche (1993a/b), Lakemann/Röbenack/Hirschfeld (1994), Lippold u.a. (1992), Kirschner (1992), Jander/Lutz (1991). Andere Beschreibungen mit vergleichbaren Inhalten lauten: „integrationsbedingte Kooperation“, „hohe innerbetriebliche Kooperationsbereitschaft“, „informelle betriebsbezogene Arrangements“, „Notgemeinschaft“ (Gut u.a. 1992); „interessenorientierte Kooperation“ (Martens 1992); „Führungskooperation“, „partnerschaftliche, entformalisierte Zusammenarbeit“ (Kirschner 1992); „große Koalition“ (Lippold u.a. 1992).

a) Co-Management als 'Überlebenspakt'

Die aktiven, engagierten Betriebsräte fungieren bewußt, von Geschäftsleitungen und Belegschaften gleichermaßen akzeptiert, als *'integrative und sachlich orientierte Co-Manager'* und gehen mit einer sichtlich betriebsbezogenen Orientierung in ihrem Aufgaben- und Verantwortungsbereich klar über die klassischen Leitlinien des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) hinaus. Neben den „betriebsrätlichen Tagesaufgaben“ (Kotthoff 1981; Dybowski-Johannson 1980) beteiligen sie sich an der Erarbeitung, Entscheidung und Umsetzung von Konzepten zur Unternehmensentwicklung, Sanierung und Privatisierung und bringen eigene Überlegungen zu Rationalisierungsstrategien ein. Ihre fachliche Kompetenz, anfängliche Vorsprünge gegenüber dem Management in der Kenntnis des Betriebsverfassungsgesetzes sowie teilweise die Fähigkeit zur Mobilisierung der Belegschaft ermöglichen ihnen die Einflußnahme auf wichtige betriebliche Prozesse und stellen in durchaus real konflikthafter Situationen wichtige Machtressourcen dar (Ermischer/Preusche 1993a/b). Die Ausgestaltung der betrieblichen Interessenvertretung und damit der innerbetrieblichen Austauschbeziehungen ist aber „auch abhängig von den vom Management bereitgestellten Handlungsspielräumen“ (Aderhold u.a. 1993:166). Die Unternehmensleitungen dieser Firmen favorisieren kooperative, konstruktive Sozialbeziehungen und sind überwiegend bereit, soziale Verantwortung zu übernehmen. Sie verleugnen weder ihre soziale Herkunft noch die Bindung an das Unternehmen zur Zeit „sozialistischen Wirtschaftens“ und sind bemüht, nicht als „neue Kapitalisten“ zu gelten (Ermischer/Preusche 1993a). In einigen Unternehmen entwickelte sich eine derartig entpolitisierte produktive Zusammenarbeit allerdings erst nach einer Phase harter Auseinandersetzungen in der Wende - Oktober/November 1989 - (Lippold u.a. 1992:58). Sichtbar wird jedoch auch, daß das Verhältnis zwischen Betriebsräten und Unternehmensleitungen Veränderungen unterliegt und die bevorstehende Konsolidierung dazu führen kann, daß das Verhältnis merklich abkühlt. Dies deutet darauf hin, daß es sich hierbei um eine relativ instabile Interaktionsform handeln könnte, die gerade durch einen Akteurswechsel im Rahmen von Privatisierungen gefährdet bzw. durch zunehmende Führungskompetenz und Erfahrung des Managements sowie Konsolidierung des Unternehmens nicht mehr opportun erscheint. Der co-managerielle Betriebsrat wird vom stärker werdenden Management

„zurückgedrängt“ bzw. zieht sich selbst „vom Geschäft“ auf betriebsrätliche Tagesaufgaben zurück (Ermischer/Preusche 1993b:176f.,182; auch Aderhold u.a. 1993; Brussig u.a. 1992; Kirschner 1992; Fritzsche/Rachel 1992; Kädttler/Kottwitz 1990).

b) Co-Management als 'Unternehmenskultur'

Gerade das Engagement, die Eigenverantwortung und das Eigentümerbewußtsein einiger Interessenvertretungen verbunden mit der Offenheit der Strukturen und der damit opportunen Kompromißbereitschaft auf beiden Seiten könnten günstige Potenzen für ein durch das Management faktisch 'von oben' institutionalisiertes *Co-Management* mit dem Ziel einer modernen '*Unternehmenskultur*' beinhalten⁴.

Während *Co-Management als 'Überlebenspakt'* zwischen 'alten' Managern der Unternehmen und Interessenvertretungen quasi aus der Notwendigkeit 'geboren' wird, gemeinsam die Unternehmen zu erhalten, und hierfür bekannte, teilweise entdifferenzierte und gering formalisierte Interaktionsformen zur Verfügung stehen, wird *Co-Management im Sinne einer modernen partizipativen 'Unternehmenskultur'* als ein formaler Interaktionsstil von meist westdeutschen bzw. westeuropäischen Unternehmensleitungen bewußt installiert und demzufolge wesentlich geprägt; dennoch gilt, daß die betrieblichen Interessen wie Konsolidierung und Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz und damit Stabilisierung bzw. Ausbau der Anzahl der Arbeitsplätze ein konsensuales Ergebnis des Aushandlungsprozesses zwischen den Akteuren sind. Die bestehenden Interessenunterschiede werden nicht mehr wie im Fall des Überlebenspaktes von den gemeinsamen Interessen 'überlagert', sondern eher wird versucht,

⁴ Auf Partizipation, Vertrauen und enge Kooperation statt Autoritarismus und Kontrolle setzt westdeutsches Management in einigen ostdeutschen Tochterunternehmen. Die Manager verstehen sich als Verfechter einer neuen partizipativen und sozial orientierten Unternehmens- und Managementkultur, die sie in ostdeutschen Unternehmen - als quasi günstigen Experimentierfeldern - durchzusetzen bestrebt sind. Sie versuchen im Interesse der Unternehmen bewußt, die in den Jahren nach der Wende durch die Betriebsräte erworbenen sozialen und fachlichen Kompetenzen im Hinblick auf betriebs- und personalwirtschaftliche Probleme sowie Krisenmanagement zu nutzen (Gut u.a. 1992:39; Kirschner 1992:57; Lippold u.a. 1992; Brussig u.a. 1992). Gleichzeitig werden die Belegschaftsvertretungen als notwendige Vermittler zu Belegschaften in die Unternehmensführungen eingebunden. Der Kontakt zu den Arbeitnehmern soll konstruktiv gestaltet werden, um die wertvollen Humanressourcen zu aktivieren und die latent konflikthafter institutionellen Übergangsprobleme zu mindern. Durch die Verbesserung des Betriebsklimas, der Motivation und der mentalen Befindlichkeiten soll die Erhöhung der Effektivität und Rentabilität der Firmen unterstützt werden.

diese partiell zu inkorporieren. Über die traditionellen Betriebsratsthemen hinaus werden die Interessenvertretungen teilweise in Fragen der Unternehmensentwicklung sowie bei organisatorischen und technischen Innovationen bzw. Rationalisierungsstrategien mitunter auch schon in Entscheidungsprozesse aktiv einbezogen. Die kooperative und konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Akteuren ist, ähnlich wie beim Co-Management als 'Überlebenspakt', geprägt durch rationale Argumentations- und interaktive Problemlösungsmuster. Im Gegensatz dazu sind institutionalisierte Zusammenkünfte und Kooperationen deutlich stärker formalisiert und reglementiert sowie Kommunikationen teilweise auch stärker verschriftlicht. Möglicherweise kann dieses Muster durch die bewußte Förderung und Institutionalisierung stabilisiert werden. Allerdings gilt hier als Voraussetzung für Funktionalität und Effektivität, daß sich 'partizipationswillige' Interessenvertretungen und Arbeitnehmer finden, um diese Institutionen aktiv zu nutzen⁵.

2. Der Betriebsrat als 'loyale Gegenpartei' - eine konfliktorientierte Interaktionsform

In anderen untersuchten Betrieben sind die Austauschbeziehungen dagegen in stärkerem Maße *konfliktorientiert* angelegt⁶. Hierbei handelt es sich in der Regel um Akteurskonstellationen, in denen eine 'alte', nahezu unveränderte

5

Angesichts der kulturellen Distanz und des Mißtrauens zwischen den Akteuren sowie der Resignation, Angst und des mangelnden Selbstvertrauens vieler ostdeutscher Arbeitnehmer dürfte dies nicht unproblematisch sein.

6

Bei dieser Form innerbetrieblicher Austauschbeziehungen gilt zu überlegen, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sich zu dem von westdeutschen Industriesoziologen empirisch belegten konfliktorientierten Interaktionsmuster erkennen lassen: Es kann konstatiert werden, daß sich durchaus Ähnlichkeiten mit dem von Schmidt/Trinczek (1989:140ff.) beschriebenen „konfliktorientierten Interaktionsmuster“ feststellen lassen. Allerdings handelt es sich in ostdeutschen Unternehmen weniger um Konflikte in bezug auf „die Verteilung des produzierten Reichtums“ bzw. individuelle Arbeitsverhältnisse wie in den westlichen Bundesländern. Konflikthaft gestalten sich im Osten vielmehr die betrieblichen und individuellen Folgen der „Umstrukturierungskrise“, nämlich Existenzsicherungen. Die Betriebsparteien müssen dabei oft zwischen betrieblichen Interessen und Schutzbedürftigkeit der Beschäftigten abwägen, wobei zwischen beiden keine Verhältnismäßigkeit mehr besteht, da sowohl die Existenz der Unternehmen als auch die der Arbeitnehmer gefährdet ist (Gut u.a. 1992:46f.). Des weiteren resultieren Ambivalenzen im Verhältnis zwischen den Akteuren noch aus DDR-Zeiten bzw. aus spezifischen Wendeverläufen und liegen teilweise in den Mentalitäten und Sozialisationen der Personen begründet. Die Betriebsräte können sich nicht damit abfinden, daß gerade 'd e r' Direktor geworden ist und sich nun zum 'kapitalistischen Unternehmer' aufspielt. Weitere Ausführungen über diesen Interaktionsmodus sind u.a. nachzulesen bei: Brüssig u.a. 1992; Ermischer/Preusche 1993a/b; Fritzsche/Rachel 1992; Jander/Lutz 1991; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994; Lippold u.a. 1992.

Geschäftsleitung einer engagierten, unbelasteten Interessenvertretung gegenübersteht. Die Betriebsräte sahen sich in der Umbruchphase, also zum Zeitpunkt der Konstituierung des bundesdeutschen Interessenvertretungssystems, einem massiven, als „neukapitalistisches Denken“ bezeichneten Managementverhalten ehemals „sozialistischer Leiter“ gegenüber⁷. Dabei erwiesen sich die Betriebsräte, vor allem die Vorsitzenden, in bestimmten Fragen oft kompetenter, qualifizierter und motivierter als die Geschäftsführungen. Die Betriebsratspolitik wird meist von jüngeren, eventuell aus der „alternativen“, reformorientierten Richtung stammenden Ingenieuren und Technikern dominiert. Sie hatten anfangs sehr große Erwartungen in die westdeutschen Gesetze und Institutionen wie das BetrVG und die damit verbundenen Mitbestimmungsmöglichkeiten gesetzt, denen z.T. Enttäuschung und Frustration folgte.

Das Verhältnis zur Geschäftsleitung hat sich zwar mittlerweile zwischen Vertrauen und Mißtrauen eingependelt, ist jedoch durch eine große Distanz der Akteure zueinander gekennzeichnet. Trotz Anerkennung gemeinsamer Interessen wie die Existenzsicherung des Unternehmens und damit Erhalt der Arbeitsplätze werden die Interessendivergenzen und Gegenpositionen von beiden Seiten betont, wobei die Interessen der eigenen Klientel oftmals unklar definiert sind. Der Konflikt wird bewußt als eine Option des Interessenausgleiches betrachtet, was vor allem mit Interessenunterschieden wie Lohn und Gewinn begründet wird. Die Beziehungen zwischen den Akteuren sind zudem hoch politisiert, was anhand solcher Begriffe wie „Ausbeutung“, „Interessengegensatz“, „Gegner“ usw. erkennbar ist. Angesichts der wirtschaftlich ungünstigen Situation der Unternehmen werden Konflikte dennoch nicht immer ausgetragen⁸. Einsicht in die Notwendigkeit bildet hier also die Basis für Kompromisse in unternehmensgefährdenden Situationen; diese Kompromisse sind damit aber weder langfristig noch stabilisieren sie die Austauschbeziehungen. Aufgrund der konflikthafter Beziehungen sind die Interessenvertretungen jedoch bestrebt, sich rechtlich verbindlich abzusichern,

7

Relativ häufig wurde dieser Typus in kleineren Unternehmen beobachtet, die sich entweder noch in Treuhandbesitz befanden bzw. durch Management-buy-out (MBO) oder westliche Firmen privatisiert wurden.

8

Deutlich wird dieser restriktive Balanceakt zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmensinteressen bei Personalreduzierungen und Entlohnungsfragen, die sich meist konfliktär gestalten (Ermischer/Preusche 1993b:177; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994; Lippold u.a. 1992).

wobei das BetrVG für beide Interaktionspartner jeweils nur einen Handlungsrahmen darstellt, der unterschiedlich interpretiert und ausgelegt werden kann. Während die Betriebsräte auf eine über das BetrVG hinausgehende Interessenrealisierung orientieren, sind die Geschäftsleitungen in der Regel eher an einer 'Unterschreitung' der Mitbestimmungsregelungen interessiert. Die Interaktionen und Kommunikationen sind in der Regel stark formalisiert, verregelt und verschriftlicht. Da das Management der reagierende Teil ist, die aktuelle Lage des Unternehmens oft prekär und die Zukunft offen ist, wird sich dieses Muster in absehbarer Zeit mit dem Wechsel von Akteuren bzw. mit der Konsolidierung der Unternehmenslage verändern. Ein Akteurswechsel ist sowohl auf seiten des Managements im Zuge einer Privatisierung bzw. auch beim Betriebsrat im Rahmen von Betriebsratswahlen denkbar. Wenn den Belegschaften der Kurs der Betriebsräte im Vergleich zu den Ergebnissen zu radikal erscheint, werden sie ihnen ihre Legitimation entziehen.

Während in den zuvor beschriebenen Interaktionsformen wie Co-Management und konfliktorisches Interaktionsmuster die Belegschaftsvertretungen eine deutlich *aktive*, teilweise sogar *offensive* und *dominante* Rolle spielen, ist der Verhandlungsstil der Betriebsräte in anderen Unternehmen eher als *reaktiv* bzw. *passiv* und *defensiv* zu charakterisieren.

3. Der 'loyalistische (solidarische)' Betriebspakt - ein harmonisierender Interaktionsstil

Ein Beispiel für den Typus eines passiven, defensiven Betriebsrates und einer stark konsensorientierten Interaktionsform ist der '*loyalistische Betriebspakt*'⁹. Bei diesem Beziehungsmuster dominieren klar die betrieblichen Interessen, nur in Ausnahmefällen werden Interessendivergenzen artikuliert. Konsens existiert dabei auf der Basis fehlender Gegenstrategien der Betriebsräte bzw. ihres Handlungsverzichts qua Identifikation mit den Zielen der Unternehmen bzw. der Geschäftsleitungen sowie der Funktionalisierung und Manipulation der Interessenvertretungen seitens des Managements (Schmidt/Trinczek 1989:141; Aderhold u.a. 1993; Ermischer/Preusche 1993a/b; Lakemann/Röbenack/

⁹

Diese Interaktionsmuster lassen sich empirisch nachweisen in kleinen und mittleren Betrieben, die unternehmerdominiert sind und durch westdeutsche bzw. Manager aus dem eigenen Unternehmen (MBO) privatisiert wurden.

Hirschfeld 1994; Lippold u.a. 1992; Brussig u.a. 1992; Kirschner 1992; Fritzsche/Rachel 1992; Röbenack/Hartung 1992; Martens 1992).

Diese Interaktionsform wird im wesentlichen durch die Geschäftsführungen in enger Kooperation mit den Betriebsräten bzw. Vorsitzenden dominiert. Die Austauschbeziehungen sind in der Regel charakterisiert durch eine gering formalisierte, vertrauensvolle Einigung zwischen Geschäftsleitung und Betriebsratsvorsitzenden, wobei die Belegschaftsvertretungen die beanspruchte Hegemonie der Geschäftsleitungen widerspruchslos akzeptieren. Das Management, vor allem die Geschäftsleitungen sind den Betriebsräten fachlich eindeutig überlegen, vermeiden aber im Interesse des Betriebsfriedens offene Konflikte; sie versuchen statt dessen die Betriebsräte zu instrumentalisieren (Dybowski-Johannson 1980:27; Ermischer/Preusche 1993a/b; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994). Die Unternehmensführungen sind offenbar nicht an einer konstruktiven, durchaus oft friktionsreichen Zusammenarbeit mit den Interessenvertretungen interessiert und stellen somit auch keine adäquaten Partizipations- und Handlungsspielräume zur Verfügung. Sie schätzen zudem ein, zukünftig auch auf Interessenvertretungen verzichten zu können; dies beruht offensichtlich auf der Erfahrung, daß radikale Forderungen der Belegschaften nach höherer Entlohnung usw. ausbleiben (Lippold u.a. 1992).

Die Interessenvertretungen zeigen wenig Eigeninitiative, von ihnen gehen eher selten Vorschläge für Verhandlungsthemen und Betriebsvereinbarungen aus. Sie sind zudem häufig gering qualifiziert, verfügen über wenig Erfahrung auf dem Gebiet der Interessenvertretung und vertrauen auf die Fairneß und das 'soziale Gewissen' der Geschäftsführungen. Diese Betriebsräte sind kaum in der Lage, vorhandene Interventionsmöglichkeiten zu erkennen oder eigene Überlegungen und Strategien in bezug auf die Unternehmensentwicklung und Arbeitnehmerinteressen zu entwickeln.

Auf dieser Basis sind die Einschätzungen über eine vertrauensvolle, kooperative Zusammenarbeit kritisch zu bewerten. Das Verhältnis beruht auch auf jahrelangen persönlichen Beziehungen, die aber eindeutig durch die Geschäftsführer beherrscht werden¹⁰. Durch die schnell größer werdende soziale

10

Im Gegensatz zum Co-Management dürfte es sich hierbei nicht um relativ gleichgewichtige kollegiale bzw. Arbeitsbeziehungen, sondern eher um Leiter-Untergebenen-Beziehungen gehandelt haben, so daß hier eventuell aus DDR-Zeiten stammende hierarchische Strukturen bzw. Abhängigkeitsbeziehungen modifiziert fortgesetzt werden.

Distanz zwischen Management und Belegschaft, die sichtbare Verschiebung der innerbetrieblichen Machtverhältnisse und Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen könnte diese Abhängigkeit, Defensivhaltung und Passivität der Betriebsräte verstärkt werden.

4. Die Unterordnung unter das Betriebsverfassungsgesetz - ein 'legalistisches' Interaktionsmuster

Im Rahmen anderer Austauschbeziehungen ziehen sich die betrieblichen Akteure, vor allem aber die Betriebsräte, völlig hinter die normativen Regelungen des BetrVG zurück (Aderhold u.a. 1993; Brüssig u.a. 1992; Kirschner 1992; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994; Lippold u.a. 1992; Martens 1992). Sowohl Management als auch Betriebsrat akzeptieren und respektieren die Gesetze, ohne diese auszuloten und darüber hinaus nach zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten zu suchen. Das Gesetz wird dabei nicht als Instrument und Handlungsrahmen betrachtet, sondern überbetont.

Das Management, welches ausschließlich aus 'alten' Leitern besteht, gesteht den Betriebsräten ihre laut BetrVG verbrieften Rechte zu. Es ist aber nicht erkennbar, daß sich die Betriebsräte in einem besonderen Maße für die Interessen der Belegschaft engagieren. Zum einen verweist dies auf möglicherweise noch bestehende Rechtsunsicherheit und Erfahrungsdefizite, zum anderen auf mangelndes Engagement und Motivation. Die Regelungsgegenstände werden weitgehend vom Management diktiert. Grundkonsens besteht darüber, daß das Gesetz für den Ausgleich der durchaus unterschiedlichen Interessen sorgt. Die Gemeinsamkeiten der Interessen liegen im Erhalt des Betriebes und in der Vermeidung von Konflikten im Interesse des Betriebsfriedens begründet. Divergierende Interessen spielen nur in Ausnahmefällen eine Rolle. Von beiden Seiten werden Konflikte als kontraproduktiv für das Unternehmen abgelehnt. Statt dessen plädiert man für einen 'vernünftigen' Umgang miteinander. Die Betriebsräte treten im allgemeinen nicht als selbständige Kraft auf; in einigen Betrieben wurden sie sogar erst auf Veranlassung der Geschäftsleitungen etabliert. Sie sind in ihrer Handlungsweise reaktiv, wenig initiativreich und selten konfliktorisch. Bei den Betriebsräten als auch bei den Geschäftsleitungen besteht meist hinreichend fachliche Kompetenz; in Ausnahmen ist geringe fachliche Kompetenz gepaart mit rechtlichen und vertretungspolitischen Unsicherheiten. In einigen Fällen

besteht aber auch bei den Unternehmensführungen erhebliche Unsicherheit und damit ein erhöhtes Konsensbedürfnis, besonders in Treuhandbetrieben und durch MBO privatisierte Unternehmen (Ermischer/Preusche 1993b:179; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994). Diese Geschäftsleitungen sehen dann in den Betriebsräten einen wichtigen Legitimations- und Bündnispartner. Die Belegschaft nimmt teilweise eine marginale Stellung ein, die mit einer Stellvertreterpolitik des Betriebsrates und dem Vertrauen der Arbeitnehmer in die soziale Verantwortung der Geschäftsleitung gekoppelt ist. Gerade von der Belegschaft können wichtige Impulse für eine Veränderung dieser Interaktionsform ausgehen¹¹.

Neben diesen idealtypisch beschriebenen innerbetrieblichen Interessenvertretungsstrukturen und Austauschbeziehungen existieren eine Reihe von 'Mischformen' und 'Sonderfällen', auf deren Darstellung jedoch verzichtet werden soll (Lohr/Schmidt/Röbenack 1994).

5. Die Dynamik von Interaktionsformen in ostdeutschen Betrieben zwischen Entdifferenzierung und Ausdifferenzierung

Anhand bisheriger Erkenntnisse aus zahlreichen Studien zur Institutionalisierung des westdeutschen Systems industrieller Beziehungen kann festgestellt werden, daß die Transformation der innerbetrieblichen Arbeitsbeziehungen weit mehr als ein „Überstülpen“ bzw. Übernehmen gesetzlicher Regulative, Institutionen und westdeutscher Verhaltensstandards umfaßt. Vielmehr wird der Wandel der konkreten betrieblichen Arbeitsbeziehungen auf der Basis unternehmensspezifischer wirtschaftlicher und struktureller Kontextbedingungen sowie personeller Ressourcen interaktiv „verhandelt“ (Aderhold u.a. 1993: 166f.). Unter dem Einfluß einer Reihe von Faktoren vollzieht sich dabei eine Ausdifferenzierung von Interessenkonstellationen zwischen Betriebsräten, Arbeitnehmern und Geschäftsleitungen, in denen sich die je spezifischen innerbetrieblichen Macht- und Herrschaftskonstellationen widerspiegeln. Die bislang außerordentlich dynamisch verlaufenden Prozesse der

¹¹

Wenn dieses Vertrauen in die Geschäftsleitung größer als in den Betriebsrat ist und das Management einen direkten mikropolitischen Austausch favorisiert, könnte es hier zu einer zunehmenden Isolation des Betriebsrates kommen. Dies wurde z.B. in sehr kleinen Unternehmen beobachtet, in denen die Beziehungen zum Geschäftsführer nicht institutionalisiert, sondern personalisiert sind (Aderhold u.a. 1993:164f.; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994).

Institutionalisierung sowie der weiteren Ausformung betrieblicher Arbeitsbeziehungen lassen eine Festschreibung von Mustern zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum zu. Bei dem vorliegenden Typisierungsversuch kann es sich daher auch nur um eine Skizzierung beobachtbarer Trends bei der Genese von innerbetrieblichen Austauschbeziehungen handeln.

Die beschriebenen Interaktionsformen weisen eine hohe Varianz auf und sind in dieser idealtypischen Unterscheidung eher selten empirisch nachweisbar; sie repräsentieren gewissermaßen Pole, zwischen denen eine große Bandbreite empirisch verschränkter Interaktionsformen angesiedelt ist. Zudem zeigt sich, daß bestimmte Muster offensichtlich temporären Charakter tragen, eventuell könnte es sich hierbei um spezifische Übergangsformen handeln. Trotz der breiten Streuung bestehen gewisse Äquivalenzen bzw. Korrelationen zwischen spezifischen Betriebstypen und Interaktionsformen. So finden sich in meist größeren Unternehmen, auch Treuhandbetrieben, in denen strategische Vorstellungen über Wege zum Erhalt des Unternehmens existieren, häufiger als Co-Management zu charakterisierende Interaktionsformen als in Unternehmen, die zur „verlängerten Werkbank“ funktionalisiert wurden bzw. potentielle „Insolvenzandidaten“ sind (Brussig u.a. 1992; Lippold u.a. 1992; Jander/Lutz 1991; Ermischer/ Preusche 1993a/b; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994). Dagegen sind passive Betriebsräte bzw. harmonisierende oder legalistische Formen von Austauschbeziehungen eher in kleineren und mittleren Betrieben zu finden, die durch ostdeutsche (MBO) oder westdeutsche Manager privatisiert wurden. In ihrer Genese unterliegen die einzelnen Interaktionsformen gleichzeitig der Veränderung durch den Wandel der Eigentumsverhältnisse bei Privatisierung und Reprivatisierung. Durch die Privatisierung wird die Position der Geschäftsleitung sowie des Managements gestärkt bzw. gefestigt, prägen sich Machtasymmetrien, unterschiedliche Handlungsfelder und Einflußchancen der Betriebsparteien deutlicher aus. Das strukturell resp. latent vorhandene Konfliktpotential im Arrangement zwischen Kapital und Arbeit, das durch notwendige solidarische Kompromißstrukturen bis dato überlagert wurde, tritt vermutlich stärker in Erscheinung. Aber nicht nur die Beziehungen zwischen Management und Belegschaften unterliegen einem weiteren Ausdifferenzierungsprozeß, zugleich werden die Interessenkonstellationen insgesamt wesentlich komplexer, differenzierter, entstehen vielfältige Gefüge gemeinsamer und konfligierender Interessen und Ziele zwischen und innerhalb

einzelner Akteursgruppen (Ermischer/Preusche 1993b:180ff.; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994; Schmidt/Trinczek 1993:176ff.).

Insgesamt zeigt sich, daß die spezifische Ausgestaltung der jeweiligen Interessenkonstellationen und -durchsetzung in den ostdeutschen Betrieben das Resultat vielfältiger, komplizierter Lern- und Aushandlungsprozesse aller beteiligten Akteure ist. Die nach wie vor durch existentielle Unsicherheit und prekäre wirtschaftliche Lage sowie ausstehende technische, organisatorische, personelle und produktbezogene Umstrukturierungen gekennzeichneten innerbetrieblichen Handlungsbedingungen spiegeln sich dabei in den Arbeitsbeziehungen wider. Beeinflußt werden die Interaktionsbeziehungen aber ebenso von einer Reihe personenspezifischer Faktoren wie z.B. habitualisierte und mentalitätsprägende Erfahrungswerte, Kompetenz sowie persönliches Engagement der Akteure, insbesondere der Betriebsratsvorsitzenden (Brussig u.a. 1992; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994; Lippold u.a. 1992).

Wenngleich die Beziehungen zwischen Management bzw. Geschäftsführungen und Betriebsräten als strukturell asymmetrische Machtbeziehungen charakterisiert werden können, wird erkennbar, wie die Interessenvertretungen in unterschiedlicher Form die gegebenen Rahmenbedingungen nutzen, Forderungen erheben und durchzusetzen versuchen sowie Machtressourcen entdecken und mobilisieren können. Die als aktiv bzw. durchsetzungsfähig charakterisierten Betriebsräte wenden dabei ein Reservoir unterschiedlicher Handlungsstrategien an. Diese variieren je nach betrieblicher Situation, aktuellen Verhandlungsthemen sowie Entgegenkommen bzw. Verweigerung des Managements und lassen gleichzeitig eine betriebsspezifische Verschränkung von homogenen und differenzierten Interessenlagen erkennen. Bei einigen Mustern wie dem *Co-Management als 'Überlebenspakt'* könnte es sich dennoch um temporäre, spezifisch ostdeutsche Formen der Austauschbeziehungen handeln, quasi - für eine bestimmte Phase des betrieblichen Reorganisationsprozesses und für bestimmte Akteurskonstellationen sowie Betriebstypen - funktionale und typische Interaktionsformen¹². Inwieweit es

¹²

An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß auch in den Unternehmen der westlichen Bundesländer kooperative und sozialpartnerschaftliche Interaktionsmuster gegenüber konfliktären, stark interessenantagonistischen überwiegen (Dybowski-Johannson 1980; Schmidt/Trinczek 1993). Dennoch besteht gerade in der weitreichenden Partizipation der mit hoher fachlicher und Vertretungskompetenz agierenden Betriebsräte ein deutlicher Unterschied zu typisch kooperativen Interaktionsmustern im Westen Deutschlands. Co-Management ist besonders durch die außerordentlich große Bedeutung der konstruktiv-kritischen Sachargumentation als Medium der Interessendurchsetzung gekennzeichnet.

gelingt, aus diesem relativ instabilen Muster betrieblicher Austauschbeziehungen einen allgemeinen, regional, historisch und betriebstypisch nicht begrenzten Interaktionstypus zu institutionalisieren (Schmidt/Trinczek 1989), ist derzeit nicht absehbar; erste Versuche, Belegschaftskompetenzen tatsächlich effektiver in die Unternehmensführung einzubinden und die Interessenvertretungen als quasi Co-Manager in stärkerem Umfang partizipieren zu lassen, müssen zeigen, ob sich wirksame partizipative Strukturen 'von oben' institutionalisieren lassen und auf eine adäquate Bereitschaft und Kompetenz 'von unten' treffen oder ob moderne integrative Management- und Unternehmenskulturkonzepte lediglich als Legitimitäts- und Befriedungsartefakte der Unternehmensführungen dienen (Dybowski-Johannson 1980:27). Wenn jedoch Eigentümerbewußtsein und Mitbestimmungserfahrungen der ostdeutschen Arbeitnehmer und Betriebsräte aus der Zeit vor bzw. in der Wende mit modernen Managementstrategien konstruktiv verknüpft werden können, besteht die Chance zu einer qualitativen Modernisierung traditioneller westdeutscher Interessenvertretungs- und Interaktionsmuster. Das heißt: Spezifische ostdeutsche Mentalitäten und Kulturerfahrungen beinhalten in Verbindung mit modernen integrativen und partizipativen Unternehmensführungsstrategien eventuell ein besonderes Potential zur Veränderung des westdeutschen Systems industrieller Beziehungen, die über einen institutionellen Wandlungsprozeß als bloße formelle Anpassung an implantierte Institutionen und Strukturen deutlich hinausgehen könnte.

Zwischen den Betriebsräten und Geschäftsleitungen einiger Unternehmen konnte eine reale Interessennähe bzw. Interessenhomogenität im Hinblick auf betriebliche Grundinteressen festgestellt werden, was sich z.B. in co-manageriellen, kooperativen, sozialpartnerschaftlichen, aber auch harmonistischen Austauschbeziehungen äußert und sich deutlich von der „Zwangshomogenisierung“ aus BGL-Zeiten unterscheidet (Aderhold u.a.

Zwischen den Akteuren besteht in diesem Fall gewissermaßen eine Proportionalität in Wissen, Sprache und fachlicher Kompetenz (anfangs waren einige Betriebsräte den Geschäftsleitungen sogar überlegen; Dybowski-Johannson 1980:64ff.; Ermischer/Preusche 1993b:179). Beeinflußt durch die im Vergleich zum Westen divergente Rekrutierung, Qualifikation und Kompetenz vieler Interessenvertretungen (Ingenieure vs. Facharbeiter; jüngere vs. ältere, langjährig sozialisierte) sowie relativ geringe Mobilisierungsfähigkeit der Belegschaften (Angst vor Arbeitsplatzverlust) orientieren diese Betriebsräte verstärkt auf kooperative Verfahrensstile, setzen sachorientierte, fachlich kompetente Argumentationen als strategisches Mittel zur Interessendurchsetzung ein. Da aber im BetrVG die strukturelle Unterlegenheit der Interessenvertretungen faktisch festgeschrieben ist, bedarf es eben auch des Kompromißbedarfs und Entgegenkommens des Managements (in welcher Form auch immer; Ermischer/Preusche 1993b:179).

1993:167). Neben den schwierigen Handlungsbedingungen dürften hierbei einerseits die personellen Kontinuitäten bei den Interaktionspartnern von erheblicher Bedeutung sein, die oft über Jahre hinweg als Kollegen eng zusammengearbeitet haben. Andererseits wird dieses Muster aktuell durch die gemeinsame, wenn auch vielleicht unterschiedlich gewichtete Erfahrung eingeschränkter Handlungs- und Entscheidungsautonomie sowie existentieller Unsicherheit bei beiden Akteuren gestützt. So ist bei einigen Geschäftsleitungen ein deutlicher Kooperationsbedarf erkennbar, der sich u.a. sowohl in Kompromißbereitschaft und Verhandlungsangeboten als auch in der Suche ostdeutscher Manager nach einer eigenen „sozialen“ manageriellen Identität widerspiegelt (Röbenack 1993; Ermischer/Preusche 1993b:179/185). Eine zunehmende „Versachlichung“, „Verrechtlichung“ sowie Artikulation von Interessenunterschieden kennzeichnen hingegen die Ansätze einer zunehmenden Differenzierung von Interessenlagen im Rahmen der Transformation der innerbetrieblichen Arbeitsbeziehungen und verdeutlichen zudem vollzogene Lernprozesse im Sinne der Herausbildung eigenständiger, kontextadäquater Arbeitsstile und Aushandlungsroutinen (Aderhold u.a. 1993:166f.).

Die beobachteten Beziehungsstrukturen können weder als 'Endpunkte' noch als 'verfestigt und stabil' gelten, weil die Situation der Unternehmen nach wie vor wesentlich durch Ungewißheit und relative Offenheit gekennzeichnet ist. Als besonders gravierend wird von allen Beteiligten offensichtlich ein Akteurswechsel im Zuge von Privatisierungen bzw. Geschäftsleitungswechsel antizipiert. Erwartet werden in der Zukunft generell eine mehr oder weniger stark ausgeprägte 'Abkühlung' in den Beziehungsstrukturen sowie deutlich interessen- bzw. konfliktorientiertere Aushandlungsprozesse. Dennoch bleiben angesichts dieser Relativität und Instabilität kooperative Arrangements auch weiterhin opportun. Ob sich hierdurch Handlungschancen für die Betriebsräte erschließen können und eventuell neue Kompromißstrukturen frühere „Überlebens-, Solidar- bzw. Notgemeinschaftspakte“ ersetzen, bleibt abzuwarten (Ermischer/Preusche 1993b:187; Lakemann/Röbenack/Hirschfeld 1994).

Im Zusammenhang mit Untersuchungen zur Transformation von Arbeitsbeziehungen bzw. Institutionalisierung des dualen Systems der Interessenvertretung wird immer wieder die Frage nach möglichen Rückwirkungen auf das System industrieller Beziehungen gestellt, auf die es

momentan keine befriedigende Antwort geben kann. Fazit ist jedoch, daß durch die ökonomische Situation der ostdeutschen Unternehmen, durch die Potenzen für co-managerielle, kooperativ-sozialpartnerschaftliche Interaktionsformen, durch das instrumentelle Verhältnis der Betriebsräte und Arbeitnehmer zu den Gewerkschaften und das Fehlen gewerkschaftlicher Strukturen in den Betrieben sowie durch die zunehmende Verschränkung weiterer Institutionalisierungs- und Differenzierungsprozesse mit umfassenden Rationalisierungsstrategien bzw. Einführung neuer Produktionskonzepte eine betriebszentrierte, pragmatische, entideologisierte Interessenpolitik der Akteure unterstützt wird. Das heißt, durch die spezifischen Momente des Transformationsprozesses könnten bereits bestehende Tendenzen der Verbetrieblung und Deregulierung neue Impulse erhalten.

Literatur

Aderhold, J. u.a. (1993): Ostdeutsche Arbeits- und Managementkulturen im Transformationsprozeß. Arbeitsberichte und Forschungsmaterialien Nr. 84, Bielefeld: Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, FSP „Zukunft der Arbeit“

Brussig, M./Lohr, K./Rössel, G./ Schmidt, E. (1992): Regionaler und innerbetrieblicher Wandel industrieller Strukturen am Beispiel Berlins. In: KSPW, Graue Reihe, Nr. 124, Halle

Dybowski-Johannson, G. (1980): Die Interessenvertretung durch den Betriebsrat. Eine Untersuchung der objektiven und subjektiven Bedingungen für die Betriebsrattätigkeit, Frankfurt/M.: Campus-Verlag

Ermischer, I./Preusche, E. (1993a): Auswirkungen der Privatisierung auf die betrieblichen Interessenvertretungen im Prozeß der Neugestaltung industrieller Beziehungen in Chemnitzer Industriebetrieben. In: Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF). Arbeitspapier 1993 - 4: 119-131

Ermischer, I./Preusche, E. (1993b): Betriebsräte zwischen Mitbestimmung und Abwicklungs-
"Komanagement". In: Schmidt, R. (Hrsg.), Zwischenbilanz: Analysen zum
Transformationsprozeß der ostdeutschen Industrie, Berlin: Akademie-Verlag: 169-192

Fritzsche, H./Rachel, G. (1992): Herausbildung und Probleme der betrieblichen
Interessenvertretung und Mitbestimmung im Prozeß der Privatisierung ostdeutscher
Unternehmen. In: KSPW, Graue Reihe, Nr. 302, Halle

Gut, P./Heering, W./Rudolph, J./Schroeder, K. (1992): Normative Regulierung von Arbeit:
Zum Wandel betrieblicher Arbeitsbeziehungen in Unternehmen der ehemaligen DDR.
KSPW-Studie Nr. 311, Halle/Berlin: KSPW

Jander, M./Lutz, St. (1991): Betriebsräte in der ehemaligen DDR. Eine vernachlässigte
Institution. Berlin: FU Berlin, ZSF, Berliner Arbeitshefte und Berichte zur
sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 66

Kädtler, J./Kottwitz, G. (1990): Betriebsräte zwischen Wende und Ende in der DDR. In:
Berliner Arbeitshefte und Berichte zur Sozialwissenschaftlichen Forschung, Nr. 42, Berlin:
FU Berlin, Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung

Kirschner, L. (1992): Transformation von Interessenwahrnehmung und Mitbestimmung.
Fallstudien aus Unternehmen und Betrieben der neuen Bundesländer. In: KSPW, Graue
Reihe, Nr. 303, Halle

Kotthoff, H. (1981): Betriebsräte und betriebliche Herrschaft: Eine Typologie von
Partizipationsmustern im Industriebetrieb, Frankfurt/M., Campus Verlag

Lakemann, U./Röbenack, S./Hirschfeld, K. (1994): Herrschaftswandel in Treuhandbetrieben,
Forschungsbericht zum DFG-Projekt: Herrschaftswandel durch Integration?, Bielefeld,
Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, unveröff. Manuskript

Lippold, St./Lohr, K./Neudel, J./Schmidt, E. (1992): Anpassung oder Modifikation
industrieller Beziehungen im Transformationsprozeß. KSPW-Studie Nr. 102, Halle/Berlin:
KSPW

Lohr, K./Röbenack, S./Schmidt, E. (1994): Industrielle Beziehungen im Wandel. In: B. Lutz/R. Schmidt (Hrsg.): Chancen und Risiken der industriellen Restrukturierung in Ostdeutschland, Berlin: Akademie-Verlag: 183-215

Martens, H. (1992): Gewerkschaftlicher Organisationsaufbau und Mitbestimmung in Ostdeutschland. In: Beiträge aus der Forschung, Band 59, sfs Dortmund

Müller-Jentsch, W. (1986): Soziologie der industriellen Beziehungen, Frankfurt/New York. Campus

Pries, L./Schmidt, R./Trinczek, R. (1990): Entwicklungspfade von Industriearbeit. Chancen und Risiken betrieblicher Produktionsmodernisierung, Opladen, Westdeutscher Verlag

Röbenack, S./Hartung, G. (1992): Strukturwandel industrieller Beziehungen in ostdeutschen Industriebetrieben. Herausbildung neuer Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Betriebsräten sowie Wandel in der Austragung von Interessenkonflikten. KSPW-Studie Nr. 304, Halle/Leipzig: KSPW

Röbenack, S. (1993): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit - Potentiale und Probleme ostdeutscher Manager auf dem Weg in die Marktwirtschaft. In: Mayer, J. (Hrsg.): Die unsichtbaren Hände: Kultur und Mentalität im wirtschaftlichen Transformationsprozeß Ost- und Westdeutschlands, Loccumer Protokolle 20/93, Rehburg-Loccum

Schmidt, R./Trinczek, R. (1989): „Verbetrieblichung“ und innerbetriebliche Austauschbeziehungen. In: Aichholzer, G./Schienstock, G. (Hrsg.): Arbeitsbeziehungen im technischen Wandel: Neue Konfliktlinien und Konsensstrukturen, Berlin. sigma edition: 135-146

Schmidt, R./Trinczek, R. (1993): Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung. In: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 169-201, München, Rainer Hampp Verlag

Trinczek, R. (1989): Betriebliche Mitbestimmung als soziale Interaktion. Ein Beitrag zur Analyse innerbetrieblicher industrieller Beziehungen. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg.18, Heft 6: 444-454

Ostdeutsche Betriebsräte und frauenrelevante Probleme betrieblicher Mitbestimmung - Möglichkeiten und Grenzen¹

Antonina Bieszcz Kaiser

Der sich vertiefende Transformationsprozeß in Ostdeutschland und der damit einhergehende Strukturzusammenbruch in der Wirtschaft brachte neben dem sich verändernden institutionellen und juristischen Rahmen tiefgreifende soziale Veränderungen mit sich, die auch die Stellung ganzer Personengruppen in ihrer bis dahin gewohnten Umwelt betrafen (Müller 1992, S. 161). Frühere Wertvorstellungen, Orientierungen und Handlungsmuster, das ganze System der sozialen Sicherheit (welches inzwischen zusammengebrochen ist) wurden zunehmend in Frage gestellt. Durch die höheren Arbeitslosenquoten, die „Abwicklung“ und die Zurückdrängung aus bisher erreichten beruflichen Positionen und zum Teil durch die Infragestellung ihrer Lebensentwürfe sind die Frauen in den neuen Bundesländern härter als der männliche Teil der ostdeutschen Bevölkerung betroffen. Die negativen Folgen des gesellschaftlichen Transformationsprozesses gehen somit stärker zu ihren Lasten.

Die Dynamik dieser Prozesse stellt die neu aufgebauten Interessenvertretungen der Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern vor verschiedenartige Probleme, die frauenspezifischen Probleme eingeschlossen.

¹

Die Aussagen des Diskussionsbeitrages basieren auf den Ergebnissen eines abgeschlossenen Forschungsprojektes, das durch die Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde. Im Mittelpunkt der Untersuchungen standen Probleme der Arbeitspolitik und Interessenvertretung in Ostdeutschland unter dem Blickwinkel des Transfers und Neuaufbaus institutioneller Strukturen in Betrieb und Region. Den besonderen Schwerpunkt des wissenschaftlichen Interesses bildeten dabei Frauenprobleme im betrieblichen und gewerkschaftlichen Alltag. Auf der Grundlage zahlreicher Interviews und Expertengespräche mit Vertretern der betrieblichen Interessenvertretungen und des Managements in fünf Fallstudienbetrieben sowie der Gespräche mit Gewerkschafterinnen aus drei Einzelgewerkschaften (IG Metall, Gewerkschaft Textil-Bekleidung, Handel/Banken/Versicherungen) und aus dem DGB-Kreisfrauenausschuß sowie auf der Grundlage von Dokumentenanalysen und Beobachtungsprotokollen gewerkschaftlicher Veranstaltungen entstand eine umfangreiche Studie, aus deren Inhalt hier nur ein Aspekt dargestellt werden soll.

Es war für die Autorin von Interesse, zu hinterfragen, inwieweit die Veränderungen der Lebensumstände von Frauen sich im Alltagshandeln der Betriebsräte widerspiegeln und/oder die innerbetriebliche Anpassung und Rationalisierung dementsprechend beeinflusst haben. Die Fragestellung der Untersuchungen richtete sich dabei auf eine Bestandsaufnahme hinsichtlich des Transfers und des Neuaufbaus betrieblicher Interessenvertretungsstrukturen und die Rolle der Frauen in diesem Prozeß: Unter welchen Bedingungen ist es zur Entstehung von Betriebsräten gekommen? Welche Rolle spielten Frauen in diesem Prozeß? Was hat sie bewogen, daran teilzunehmen? Inwieweit konnten die gewählten Betriebsrätinnen die Interessen von Frauen bzw. deren aktuelle Probleme in diesen Gremien thematisieren? - u.v.m.

Die Herausbildung und schrittweise Festigung der neuentstandenen betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen der abhängig Beschäftigten in den untersuchten Betrieben² fand nicht ohne Beteiligung von Frauen statt. In allen fünf Betriebsräten sind Frauen präsent, in einigen sogar bis zu 50% oder 60% (besonders in frauendominierten Betrieben). Jedoch ist deren Präsenz in den Betriebsräten nicht Ausdruck einer generell großen Bereitschaft der Frauen, für diese Gremien zu kandidieren und in ihnen aktiv zu sein. Die gewählten Betriebsrätinnen gehören meist zur „ersten Generation“ der nach der Wende entstandenen Interessenvertretungen, d.h. bei späteren Betriebsratswahlen kandidierten andere Frauen kaum noch. Die ursprünglichen „Wende- Aktivitäten“ zahlreicher ostdeutscher Frauen ließen in den folgenden Jahren merklich nach.

Nach Einschätzung der gegenwärtig aktiven sowohl weiblichen als auch männlichen Betriebsräte sind die meisten Frauen eher zurückhaltend, überlassen zu gern die Repräsentanz ihrer Interessen den männlichen Vertretern mit dem Argument, daß ihre Doppelbelastung durch Arbeit und Familie ihnen die Freiräume für die gesellschaftlichen Aktivitäten einenge. Als weitere Argumente werden persönliche Gründe genannt, etwa in der Art: fehlendes Selbstvertrauen, Angst, öffentlich sprechen zu müssen, fehlende Argumentationsfähigkeit, kein Durchsetzungsvermögen usw. Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit diese Vorbehalte tatsächlich bestehen oder nur vorgeschoben werden.

2

Zum Sample der untersuchten Betriebe gehören zwei Firmen aus dem Bereich der Automobilindustrie, ein Betrieb repräsentiert die Bekleidungsindustrie und einer die Textilindustrie. Der fünfte Betrieb, aus dem Einflußbereich der Gewerkschaft HBV, gehört zu einer Handelskette. Gemeinsam ist allen Betrieben, daß sie vormals als Kombinatbetriebe in der jeweiligen Branche fungierten und ihre Belegschaftsstärken im Jahr 1989/90 zwischen ca. 1000 und 2000 Beschäftigten variierten.

Die befragten Betriebsräte selbst sehen die Gründe für die überwiegend zurückhaltende Einstellung der Frauen zur Mitarbeit in den betrieblichen Interessenvertretungen u.a. in folgendem:

„... politisches Desinteresse, Doppelbelastung durch Arbeit und Familie.“

„Es würde Freizeit kosten und Unannehmlichkeiten bringen.“

„Unsicherheit und Angst, Mißtrauen, Gleichgültigkeit. Viele Frauen sind überfordert durch die Vielfalt des Umdenkens und Umlernens, haben familiäre Probleme.“

„In der Resignation - kaum etwas bewegen zu können.“

„Mit der Wende wurden die Frauen sehr engagiert, aber bedingt durch ihren sehr hohen Anteil in der Verwaltung wurden sehr viele entlassen. Das führte zu Arbeitsplatzangst und dadurch zur Zurückhaltung in der Betriebsratsarbeit.“

„Die Frau in der ehemaligen DDR war gleichberechtigter als heute. Der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen beweist, warum Frauen so zurückhaltend sind. Sie fühlen sich nicht anerkannt, minderwertig. Sehen Sie sich doch einmal die Zusammensetzung des Bundestages an!“

Und noch ein Zitat, daß die vermuteten Gründe für die relativ gering ausgeprägte Bereitschaft der Frauen zur Mitarbeit im Betriebsrat quasi zusammenfaßt:

„...Politikverdrossenheit, Verunsicherung für die Zukunft, Kinderfeindlichkeit. /.../ Seit der deutschen Einheit sind viele Frauen in eine wirtschaftliche, politische und moralische Abseitsposition gezwungen worden. Die im Betrieb arbeiten, haben deshalb erhöhte Existenzängste.“

Ein Versuch, die wichtigsten Gründe für das fehlende Engagement der meisten Frauen zu systematisieren, führt zu der Schlußfolgerung, daß es für diesen Zustand mehrere Ursachen gibt, die sehr eng mit den Umgestaltungsprozessen und ihren Konsequenzen sowohl politischer, ökonomischer als auch sozio-kultureller Art in den neuen Bundesländern verknüpft sind.

Die Umstrukturierungsprozesse der ostdeutschen Wirtschaft und die damit verbundene Freisetzung von Arbeitskräften haben relativ schnell zu einem überproportionalen Anteil von Frauen an der Anzahl der Arbeitslosen geführt. Die

anfänglichen Hoffnungen vieler Frauen (zusätzlich noch genährt durch die Versprechungen westdeutscher Politiker über „*blühende Landschaften*“ in Ostdeutschland), daß ihre bisherige soziale Erfahrung mit einer kontinuierlichen Erwerbstätigkeit, verbunden mit ihrem relativ hohen Qualifikationsniveau ausreichen wird, um sich in dem neuen Gesellschaftssystem behaupten zu können, sind nicht für alle aufgegangen.

Die mit dem bisherigen Verlauf des Transformationsprozesses einhergehende reale Entwertung von Qualifikationen, meist negativen sozialen und beruflichen Erfahrungen vieler Frauen, die als Verlust von sozialen, geistigen und arbeitsrechtlichen Besitzständen reflektiert werden, führen bei den meisten von ihnen zu Resignation, Politikverdrossenheit und Frustration.

Die real erlebte geschlechtsspezifische Benachteiligung im gesellschaftlichen und betrieblichen Transformationsprozeß (hierbei besonders der überproportionale Abbau von Arbeitsplätzen vor allem in frauentypischen Berufen der Textilindustrie, sozialen Bereichen oder der Verwaltung) zeigt, daß die Umstrukturierung der ostdeutschen Volkswirtschaft zwar nach Effizienzkriterien erfolgt, regionale Besonderheiten und beschäftigungspolitische Erwägungen aber kaum berücksichtigt werden. Die befragten Betriebsräte sehen in der Tatsache, daß es den Institutionen der Interessenvertretung abhängig Beschäftigter bis jetzt nicht gelungen ist - und allein auch nicht gelingen kann - diese Tendenzen wenigstens zu verlangsamen, die Gründe dafür, daß viele Frauen ihnen eher abwartend gegenüberstehen und sich in die private Nische zurückziehen.

Und noch ein Moment erscheint hierbei als nicht unwesentlich:

Die Erfahrungen heute, daß die Strukturen einer Parteiendemokratie wie in der BRD, ähnlich wie unter den autoritär-zentralistischen Strukturen der DDR-Gesellschaft, eine wirkliche demokratische Teilnahme (Einbeziehung der Bürger in Entscheidungsfindungen) erschweren oder nicht ermöglichen, werden von den Erfahrungen begleitet, daß Entscheidungen nicht immer nach sachlogischen Erwägungen, sondern auch nach Macht- und Parteieninteressen getroffen werden. Nicht wenige ostdeutsche Bürger haben seit der Wende die Erfahrung gemacht, daß Engagement für Vernunftlösungen häufig erneut auf scheinbar unüberwindliche Barrieren trifft! Das hohe gesellschaftliche Engagement im Herbst 1989 kam zustande, weil die verkrusteten realsozialistischen Strukturen

aufbrechen, neue Strukturen noch nicht entstanden bzw. nicht verfestigt waren und somit Räume für eine demokratische Teilhabe existierten.

Die Diskontinuität und die ständige Suche nach realisierbaren Lösungen, die dem gegenwärtigen Transformationsprozeß eigen sind, bleiben auch auf der betrieblichen Ebene nicht ohne Auswirkungen. Im Hinblick auf die Betriebsratsarbeit wurde besonders deutlich, wie die gesamtwirtschaftliche und die konkrete betriebliche Situation ihre Ausrichtung beeinflusst. Obwohl die Betriebe des Samples unterschiedlichen Branchen angehören und dementsprechend unterschiedlichen Strukturveränderungen unterworfen waren, lassen sich dennoch viele Gemeinsamkeiten in den Aktivitäten der betrieblichen Interessenvertretungen feststellen, die allesamt ihren Ursprung in der Dynamik des sich vollziehenden Transformationsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft haben.

In der ersten Etappe der Betriebsratsarbeit³, die bis zur Wirtschafts- und Währungsunion im Juli 1990 dauerte, standen vorwiegend Probleme der Demokratisierung des betrieblichen Lebens sowie der wirtschaftlichen und (teilweise) strukturellen Veränderungen im Mittelpunkt, die in die politischen Rahmenbedingungen der „Noch“-DDR eingebettet waren. Mit unterschiedlicher Intensität versuchten die neugewählten Betriebsräte bzw. die demokratisch bestätigten oder neugewählten gewerkschaftlichen Leitungen (BGL), Einfluß auf die innerbetrieblichen Machtverhältnisse auszuüben. In dieser Etappe standen die sozialen Belange der Belegschaften noch nicht zur Disposition und waren dementsprechend auch nicht vordergründig in der Betriebsratsarbeit.

Die mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion über Nacht veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der betrieblichen Existenz, das „Ausgeliefertsein“ an die Konkurrenz des Weltmarktes mit allen damit verbundenen Konsequenzen haben für das Handeln der betrieblichen Interessenvertretungen qualitativ neue Bedingungen geschaffen. Das für alle Betriebe gemeinsame Problem, wie unter den neuen marktwirtschaftlichen Bedingungen das „eigene“ Unternehmen wettbewerbsfähig und rentabel zu machen sei, stellte in kürzester Zeit die Betriebsräte vor ein Aufgabenspektrum, das bis dahin nicht zu rahmen war.

3

Auch in den von der Autorin untersuchten Betrieben lassen sich bestimmte Etappen betrieblicher Interessenvertretungsaktivitäten ausfindig machen, die für andere Branchen und Regionen schon beschrieben wurden (vgl. z.B. Ermischer/Preusche 1993).

In erster Linie wurde durch die Wirtschafts- und Währungsunion deutlich, daß sich die unter planwirtschaftlichen Bedingungen entstandenen Produktions- und Belegschaftsstrukturen der meisten Kombinati- bzw. Großbetriebe nicht an die marktwirtschaftlichen Erfordernisse anpassen lassen. Es zeigte sich, auch unter dem Einfluß der Politik der Treuhandanstalt, die auf schnelle Privatisierung bzw. Liquidation der Betriebe orientierte, daß mit der strukturellen Anpassung ein massenhafter Personalabbau verbunden war. Für die Betriebsräte, aber auch für das in dieser Phase noch überwiegend ostdeutsche Management bedeutete dies die - oft gemeinsame - Suche nach Lösungen für die daraus erwachsenden sozialen Probleme der Betroffenen. In diesem Prozeß vollzog sich zwangsläufig eine - anfangs noch nicht ausgeprägte - Polarisierung der Interessen beider Betriebsparteien. Für die Betriebsräte war die Bewältigung der Massenentlassungen eine Herausforderung, sie führte sie aber auch zum Erkennen der realen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes und ihrer Grenzen.

Die Betriebsräte trugen die ersten Entlassungswellen weitgehend mit.⁴ Sie waren aber bemüht, die sich daraus für die zu entlassenden Arbeitnehmer ergebenden sozialen Konsequenzen durch die abgeschlossenen Sozialpläne und Vereinbarungen zum Interessenausgleich abzufedern. Die Sozialpläne und Vereinbarungen zum Interessenausgleich wurden nach oft heftigen Diskussionen mit den Geschäftsführungen, besonders hinsichtlich der Abfindungshöhe, abgeschlossen und durchgesetzt. Der Auswahl nach sozialen Kriterien wurde seitens der Betriebsräte große Bedeutung beigemessen, obwohl deren Einhaltung nicht immer möglich war. Die Betriebsräte verwiesen in diesem Zusammenhang in den Gesprächen besonders auf nicht verhinderbare Kündigungen behinderter Arbeitnehmer bzw. alleinstehender oder alleinerziehender Frauen, deren Arbeitsplätze infolge der innerbetrieblichen strukturellen Veränderungen wegrationalisiert wurden. Die befragten Betriebsräte verschwiegen dabei nicht ihre emotionale Betroffenheit.

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß Frauenprobleme „an sich“ in der Arbeit der Betriebsräte nicht gesondert thematisiert wurden. Auch in den frauendominierten Unternehmen wurden die innerbetrieblichen Probleme fast „geschlechtsneutral“ behandelt, d.h. sowohl bei Kündigungen als auch bei

4

Auch in anderen Untersuchungen wurden diesen Tatsachen bestätigt (vgl. Ermischer/Preusche 1993; Kadtler/Kottwitz 1994).

verschiedenen Betriebsvereinbarungen wurden Frauen wie Männer gleich behandelt.⁵

Von allen Betriebsräten wurde die Problematik der Gleichbehandlung von Mann und Frau bei der Umstrukturierung ihrer Unternehmen als wichtig, aber auch sehr schwierig eingeschätzt. Die BetriebsrätInnen verwiesen auf das Problem im Zusammenhang mit den Massenentlassungen in ihren Betrieben. Es kam öfter vor, daß trotz der erarbeiteten sozialen Kriterien mehr Frauen als Männer entlassen wurden. Das verbanden die Betriebsräte aber nicht explizit mit frauendiskriminierenden Maßnahmen, sondern mit den betrieblichen Gegebenheiten und Erfordernissen, die zur Rationalisierung der durch die Frauen besetzten Arbeitsplätze führten (sie waren vorwiegend aus technisch-technologischen Gründen abgebaut worden).

In den Interviews wurde ein Moment besonders hervorgehoben: Bei allen Personalentscheidungen, die zu treffen sind, sollten sowohl bei Frauen als auch bei Männern folgende Kriterien zugrunde gelegt werden: Qualifikation, individuelle Fähigkeiten und Fertigkeiten jeder einzelnen Arbeitnehmerin bzw. jedes einzelnen Arbeitnehmers, die ihnen die Ausübung des konkreten Berufes ermöglichen. Nicht das Geschlecht an sich, sondern die persönliche Eignung für eine bestimmte berufliche Position sei - so die Meinung der befragten Betriebsräte - das wichtigste.

Der „Schnellkurs“ im Abwicklungsverfahren stellte die Betriebsräte vor Aufgaben, die es ihnen oft unmöglich machten, ihre sozialen Denkweisen und Einstellungen zu realisieren. Objektiv bedingte Grenzen der realen Handlungsmöglichkeiten wurden durch die Dynamik und die Resultate des Transformationsprozesses sowie durch strukturelle Anpassungsschwierigkeiten auf betrieblicher Ebene abgesteckt. Im Verlauf dieses Prozesses wurden massenhaft Arbeitsplätze gerade in Bereichen abgebaut, in denen vorwiegend

5

In den Interviews wurde von der Autorin die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen betrieblicher Frauenpolitik gestellt. Aus der Perspektive der erhaltenen Antworten ist festzustellen, daß es keine gravierenden Unterschiede zwischen den Einschätzungen der weiblichen und männlichen Betriebsräte gab. Die Betriebsräte wurden durch die Fragestellung erstmalig „gezwungen“, über die Probleme einer betrieblichen Frauenpolitik laut nachzudenken. Dem außenstehenden Beobachter zeigte sich, daß die gesonderte Behandlung von Fraueninteressen und -problemen im Betrieb bis jetzt nicht praktiziert und auch nicht als Notwendigkeit gesehen worden war. Vielmehr verstehen Betriebsräte die Fraueninteressen als einen Teil der Interessen aller in ihren Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer.

Frauen beschäftigt waren (z.B. betriebliche soziale Einrichtungen, Verwaltung oder sogenannte Hilfsbereiche).

Kritisch vermerkten die Betriebsräte, daß die betroffenen Frauen eigentlich ohne größeren Widerstand ausgesprochene Kündigungen hinnahmen (es gab in den untersuchten Betrieben kaum Kündigungsklagen). Sehr oft kam es vor, daß entgegen den Hinweisen der Betriebsräte, Frauen Aufhebungsverträge unterschrieben, die ihnen seitens der Geschäftsführungen in individuellen Gesprächen vorgeschlagen wurden (als Begründung ihrer Entscheidung führten die betroffenen Frauen die dafür erhaltene Abfindung an).

Die realen Chancen einer bewußt realisierten betrieblichen Frauenpolitik - verstanden als Schaffung von Bedingungen für die sowohl qualifikatorischen und beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen als auch für die Realisierung ihrer sozialen Interessen im Betrieb selbst - sind z.Zt. nach Einschätzung der Betriebsräte wegen der wirtschaftlichen Situation objektiv begrenzt. Dennoch schätzten die Betriebsräte ein, daß es ihnen zumindest punktuell gelungen sei, mittels der abgeschlossenen Betriebsvereinbarungen eine Reihe spezifischer Fraueninteressen in der gegenwärtig machbaren Art und Weise in ihren Betrieben zu verwirklichen. Besonders in den frauendominierten Unternehmen wurde eine Reihe von betrieblichen Vereinbarungen abgeschlossen, die allesamt eindeutig in Richtung einer Erleichterung der Vereinbarkeit von Mutterschaft und Erwerbstätigkeit zielten, z.B.:

- Regelung der Arbeitszeit in Form von Gleitzeit und Teilzeitbeschäftigung,
- Einrichtung einer Normalschichtabteilung für alleinerziehende Mütter oder Frauen, deren Männer im Schichtsystem beschäftigt sind,
- Organisierung eines Werksverkehrs für Frauen, die außerhalb des Betriebsstandortes wohnen und jeden Tag bis zu 40 km Arbeitsweg bewältigen müssen,
- innerbetriebliche medizinische Betreuung,
- Regelungen, die Fragen der Überstunden von Frauen klären.

Die gegenwärtig schwierige wirtschaftliche Situation der meisten ostdeutschen Betriebe setzt betrieblicher Frauenpolitik eindeutig abgesteckte Grenzen, was

besonders bei dem Problem der Ausarbeitung und Durchsetzung der betrieblichen Frauenförderungspläne deutlich wird.

Betriebliche Frauenförderung - dieses Thema rief kontroverse Diskussionen hervor. In den Interviews zeigte sich die ambivalente Haltung der Betriebsräte gegenüber den von den Gewerkschaften propagierten Frauenförderplänen besonders deutlich. Weder strikte Ablehnung noch uneingeschränkte Zustimmung zu diesen ist aus den Äußerungen ablesbar.⁶

In der ehemaligen DDR waren die Frauenförderpläne ein Pflichtbestandteil der Betriebskollektivverträge, die zwischen Betriebsdirektoren und Gewerkschaft abgeschlossen wurden. Sie waren vor allem gedacht als Instrument für die Förderung der Frauenqualifizierung und des beruflichen Aufstiegs auf der betrieblichen Ebene. Die Betriebe waren verpflichtet, die Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit von Frauen, die Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen durchliefen, so zu gestalten, daß es ihnen möglich war, die berufliche Ausbildung mit familiären Verpflichtungen zu verbinden. Die sozialpolitischen Maßnahmen des Staates schufen dabei die notwendigen Rahmenbedingungen.

Nach der Wende wurden die Betriebsräte mit einer neuen Situation konfrontiert. Die durch die Gewerkschaften propagierten Frauenförderungspläne besitzen keinen verbindlichen Charakter für das Management und sind weitgehend von einem beiderseitigen Arrangement der betrieblichen Akteure abhängig. Die inhaltlichen Schwerpunkte der propagierten Förderungspläne, u.a. Erstausbildung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Aufstiegsförderung von Frauen in Betrieben, Sicherung der Arbeitsplätze durch Übernahme nach der Ausbildung, familienfreundliche Arbeitszeiten u.v.m., ähneln oft den ehemaligen DDR-Plänen, aber ihre Verbindlichkeit ist von vielen Einflußfaktoren abhängig (z.B. von der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens oder der Einstellung des Managements usw.). Für die Betriebsräte mit ihrer DDR-Vergangenheit erscheinen sie aber als eine „Wiederholung“ dessen, was man vorher oft kritisiert hat.

6

Auf der Ebene des betrieblichen Managements wurden diese Förderpläne weit mehr mit Skepsis betrachtet und vorwiegend aus der Sicht der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation der Unternehmen beurteilt. Die zum Teil negativen Erfahrungen mit Frauenförderplänen unter realsozialistischen Bedingungen klangen dabei an.

Besonders bei den weiblichen Betriebsräten war eine zwiespältige Einstellung zum Problem „*Frauenförderungspläne*“ festzustellen. Die kritische Einschätzung ihrer Wertigkeit und ihrer Bedeutung für die Frauen korrespondierte mit den Positionen der BetriebsrätInnen zur Frage der Gleichberechtigung.⁷ Nach ihrer Meinung waren die Frauenförderprogramme in der DDR einerseits für viele Frauen notwendig und nützlich, wenn dahinter deren persönliches Engagement und das eigene Wollen standen, andererseits aber existierten sie oft nur auf dem Papier oder wurden unter Druck umgesetzt, was dem Ansehen der Frauen, die solche Fördermaßnahmen in Anspruch nahmen, eher geschadet habe.

Zwei Momente erschienen den Betriebsrätinnen aufgrund der in der DDR gemachten Erfahrungen besonders wichtig: die Freiwilligkeit von Frauenfördermaßnahmen und deren Realisierbarkeit.

In keinem der untersuchten Betriebe existierte zum Zeitpunkt der Untersuchung ein betrieblicher Frauenförderungsplan, noch nicht einmal in Ansätzen. Die Betriebsräte waren jedoch der Meinung, daß viele Momente der betrieblichen Wirklichkeit, besonders auf dem Gebiet der Qualifizierungs- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen, die seitens des Managements im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Betriebe in Gang gesetzt wurden, durchaus Förderelemente auch den Frauen gegenüber aufweisen. Vielen erschien dies in der gegenwärtigen betrieblichen Situation mit ihren begrenzten finanziellen Möglichkeiten als das Machbare für die dort beschäftigten Frauen.

Man kann nicht unbedingt einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Fehlen betrieblicher Frauenförderprogramme und deren kritischer Bewertung seitens der BetriebsrätInnen feststellen. Es ist aber zu vermuten, daß individuelle Einstellungen und Orientierungen durchaus die gegenwärtige Betriebsratsarbeit insoweit beeinflussen, als der notwendige Druck auf die Geschäftsführungen, frauenfördernde Betriebsvereinbarungen abzuschließen, viel zu schwach ausfällt oder gänzlich fehlt. Angesichts der eher mit Skepsis betrachteten Notwendigkeit

7

Bei der Suche nach Antworten auf die Frage, wie es wirklich um die Gleichstellungspolitik der DDR bestellt war, überwog bei den meisten Betriebsrätinnen eine kritische Einschätzung. Sie wurde besonders aus der Sicht der gegenwärtigen individuellen und kollektiven Erfahrungen mit den gesellschaftlichen Folgen des Transformationsprozesses getroffen. Zu den realen Fortschritten in der gesellschaftlichen Gleichstellung der Frauen in der DDR zählten die Gesprächspartnerinnen z.B. die Selbstverständlichkeit der Erwerbstätigkeit und die damit verbundene relative ökonomische Eigenständigkeit der Frauen, die ihnen ermöglichte, ihre Lebensplanung unabhängig von Männern zu gestalten. Dem wurden jene Momente entgegeng gehalten, die Ungleichheiten außerhalb der Erwerbsphäre verkörpert.

einer Frauenförderung seitens des Managements ist zu befürchten, daß selbst bescheidene, gegenwärtig realisierbare Maßnahmen zur Unterstützung von weiblichen Beschäftigten in den Betrieben nicht umgesetzt werden und die positiven Erfahrungen auf diesem Gebiet in der Vergangenheit zunehmend in Vergessenheit geraten.

Kontinuitäten und Brüche in den Orientierungen, Leitbildern und Handlungsmustern von Frauen in den neuen Bundesländern (aber nicht nur von Frauen) korrespondieren und kontrastieren auf unterschiedliche Weise mit den weitreichenden Veränderungen sowohl des weiblichen als auch des männlichen Lebenszusammenhangs seit der Wende. Die betriebliche Ebene erwies sich nach der Wende als jener Brennpunkt, in dem sich traditionell bewährte Orientierungen, Erfahrungen und Handlungsstrategien mit neuen Ereignissen und Anpassungszwängen treffen. Im Falle der betrieblichen Frauenpolitik, ihrer Möglichkeiten und Grenzen traten diese widersprüchlichen Entwicklungen besonders deutlich zutage. Einerseits wurde die betriebliche Frauenpolitik durch den strukturellen Wandel der Betriebe beeinflusst und insoweit schon begrenzt, andererseits wurde sie durch Wandlungen und Kontinuitäten in den psychischen Dispositionen, individuellen und gruppenmäßigen sozialen Identifikationen der Akteure mit der DDR-Vergangenheit beeinflusst.

Literatur

Ermischer, I.; Preusche, E. (1994): Industrielle Beziehungen in ostdeutschen Industriebetrieben im Transformationsprozeß (Preprint), WISOC e.V., Informationsblatt Nr. 23

Ermischer, I.; Preusche, E. (1993): Betriebsräte zwischen Mitbestimmung und „Abwicklungs“-Komanagement. In: Schmidt, R.(Hrsg.): Zwischenbilanz. Analysen zum Transformationsprozeß der ostdeutschen Industrie, Berlin

Kädtler, J.; Kottwitz, G.: Durch Kooperation zum Gegensatz von Kapital und Arbeit?. In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, Jg. 1, Heft 1, 1994, S. 13-37

Kieselbach, Th.; Voigt, D (Hrsg.) (1992): Systembruch, Arbeitslosigkeit und individuelle Bewältigung in der Ex-DDR, Weinheim

Müller, G. (1992): Sozialisation und Identität von Frauen in der DDR - Voraussetzungen für die Bewältigung von Arbeitslosigkeit. In: Kieselbach, Th. u.a., a.a.O.

„Die Privatisierung ist abgeschlossen, doch das Zittern geht weiter!“

Wolfram Wassermann

Bedingungen und Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebspolitik im ostdeutschen Nahrungsmittelgewerbe

Wir führten im Frühjahr 1994 eine Studie über die Entwicklungsbedingungen gewerkschaftlicher Betriebsarbeit in den ostdeutschen Organisationsgebieten der Gewerkschaft NGG (Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten) durch. Die Untersuchung wurde zu einem Zeitpunkt durchgeführt, als die Entflechtung und Privatisierung in diesem Bereich im wesentlichen abgeschlossen war. Dadurch traten die betrieblichen Entwicklungen in eine neue Phase. Die Hauptamtlichen der NGG und die Betriebsräte blickten zu diesem Zeitpunkt bereits auf eine vierjährige Phase praktischer Erfahrungen im Aufbau der gewerkschaftlichen Organisation sowie beim Versuch, betriebsverfassungsrechtliche Strukturen der Interessenvertretung in den Betrieben zu realisieren. Der Zeitpunkt eignete sich also dazu, eine erste Zwischenbilanz der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in vier Jahren „Zusammenbruch und Neuaufbau“ anzustellen und die Ausgangsbedingungen einer künftigen Entwicklung gewerkschaftlicher Betriebsarbeit unter diesen Verhältnissen zu benennen.

1. Wirtschaftlicher Aufschwung auf niedrigem Niveau

Der politische und wirtschaftliche Zusammenbruch der DDR hatte für die Branchen, die zum Organisationsbereich der Gewerkschaft NGG gehören,

¹

Das Projekt wurde unter dem Titel „Voraussetzungen, Ansätze und Möglichkeiten der Entwicklung gewerkschaftlicher Betriebspolitik in Ostdeutschland“ von NGG und der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Es wurde von einer Projektgruppe, bestehend aus Wolfgang Hindrichs und H.J. Doddek (Akademie für Arbeit und Politik an der Uni Bremen) sowie Wolfram Wassermann (Büro für Sozialforschung Kassel), durchgeführt. Die präsentierten Ergebnisse basieren auf Analysen wirtschaftlicher Daten, auf Expertengesprächen mit Gewerkschaftssekretären und -sekretärinnen der NGG sowie auf Intensivinterviews mit Betriebsratsmitgliedern, die meist in den betroffenen Betrieben durchgeführt wurden.

dramatische Auswirkungen. Das *Nahrungs- und Genußmittelgewerbe* gehörte zu den ersten Branchen, die bereits Ende 1989 in großen Teilen zusammenbrachen. Dieser besonders rasche Zusammenbruch hatte verschiedene Ursachen. Die ostdeutschen Verbraucher orientierten sich gewissermaßen von einem Tag auf den anderen auf Waren aus dem Westen, so daß in vielen Branchen der Absatz vollständig zusammenbrach. Die Herstellung neuer Produkte mit „Westqualität“ wurde zunächst durch den oft desolaten Zustand der Betriebe und Produktionsanlagen in den Nahrungsmittelbetrieben blockiert. Die Betriebe waren, solange sie nicht privatisiert waren, in aller Regel ökonomisch nicht in der Lage, die überfälligen Modernisierungen sowie die Entwicklung neuer Produkte vorzunehmen.

Der Bestand an Betrieben des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes hat sich nach der Entflechtung der großbetrieblichen Strukturen seit 1991 erheblich verringert. Bei den Betrieben mit über 20 Beschäftigten entwickelte sich der Bestand folgendermaßen:

1991:	1.120 Betriebe
1992:	940 Betriebe
1993:	851 Betriebe

Bei der Entwicklung des Betriebsbestandes muß aber berücksichtigt werden, daß in den jeweiligen Zahlen auch die Betriebsneugründungen enthalten sind, so daß die tatsächliche Zahl der Betriebsschließungen erheblich größer ist, als aus der Statistik zu schließen wäre. Bei den neugegründeten Betrieben handelt es sich in der Regel entweder um Familienbetriebe (Handwerk, Gaststätten etc.) oder um kleinere und mittlere Betriebe, die von westdeutschen Unternehmen und Konzernen gegründet worden sind.

Privatisierung abgeschlossen - Beschäftigung und Umsätze steigen wieder

Die Privatisierung des Lebens- und Genußmittelgewerbes Ostdeutschlands war Anfang 1994 im wesentlichen abgeschlossen. Die Mehrzahl der Industriebetriebe wurde von westdeutschem Kapital übernommen. Dabei handelte es sich sowohl um Konzerne und große, teilweise international agierende Unternehmensgruppen als auch um mittelständische Unternehmen. Die Privatisierung in Form der Übernahme durch ostdeutsche Führungskräfte des jeweiligen Betriebes (MBO =

Management-buy-out) nahm einen vergleichsweise geringen Umfang ein. Der Anteil der MBO-Betriebe im Nahrungsmittelbereich dürfte schätzungsweise bei 15 bis 20 Prozent der Privatisierungen liegen.² Im Handwerksbereich dürfte eher die Form der Rücküberweisung an ehemalige Eigentümer sowie die Aus- und Neugründung von Firmen dominiert haben.

Die Anpassung der ostdeutschen Wirtschaft an marktwirtschaftliche Verhältnisse war begleitet von einem Abbau „überschüssigen“ Personals. Der größte Entlassungsschub erfolgte in den Jahren 1991 und 1992. Der niedrigste Personalbestand im gesamten Nahrungs- und Genußmittelgewerbe lag im ersten Quartal 1992 vor, wo nur noch 103.000 Personen, d.h. 31% des Bestandes von 1989 mit 335.000 Beschäftigten hier einen Arbeitsplatz hatten. Seit Mitte 1992 ist ein Anwachsen des Personalbestandes festzustellen. Die Beschäftigungsentwicklung läßt darauf schließen, daß die erste grundlegende Umstrukturierungsphase im wesentlichen abgeschlossen ist.

Eine nicht unwesentliche Rolle für diese relativ positive Entwicklung dürfte das etwa 1992 einsetzende, wiedererwachte Interesse der Ostdeutschen an „*Produkten aus dem eigenen Land*“ gespielt haben. Zumindest die regional und lokal agierenden kleineren Betriebe haben sich so wieder Märkte für Frischprodukte erobern können. Zwischen den regional agierenden Lebensmittelproduzenten hat allerdings in vielen Fällen mittlerweile ein harter Verdrängungswettbewerb begonnen, der aufgrund der oft schlechten Kapitalausstattung der Firmen den Beschäftigten besondere Opfer in punkto Arbeitszeit und Verdienst zumutet. Gleichzeitig steuert diese Entwicklung auf weitere Pleiten und Massenentlassungen zu.

Ein Vergleich mit der Beschäftigungsentwicklung im gesamten „verarbeitenden Gewerbe“ in Ostdeutschland zeigt, daß im Nahrungsmittelsektor der Personalabbau anfangs schneller und radikaler verlief als im Durchschnitt aller Branchen. Der Beschäftigungstiefpunkt dieser Branche lag im ersten Quartal 1992 unterhalb der allgemeinen Entwicklung. Seit Mitte 1992 ist die Beschäftigung hier jedoch langsam angestiegen, während die Zahlen für das gesamte verarbeitende Gewerbe stagnierende und teilweise weiter sinkende Entwicklungen zeigen. Während der allgemeine Beschäftigungsstand Ende 1993

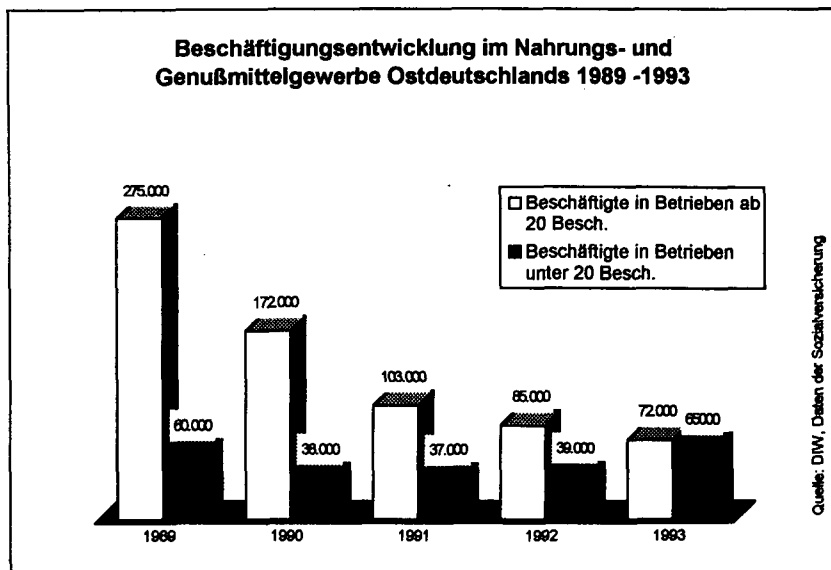
2

Nach Angaben der Treuhandanstalt haben bis Ende 1993 etwa 20% aller Privatisierungen in Ostdeutschland zu einer MBO geführt. (Vgl. FR v. 6.5.94)

in Industrie und Handwerk etwa 49 Prozent des Niveaus von 1990 ausmachte, hatte die Beschäftigung in den Nahrungsmittelbranchen bereits wieder einen Anteil von 65 Prozent des Standes von 1990 erreicht.

Die Zahlen machen aber auch deutlich, daß die positive Beschäftigungsentwicklung seit 1992 im wesentlichen den kleinbetrieblichen Sektoren zuzuschreiben ist. Während die mittleren und großen Betriebe weiterhin Beschäftigung verlieren, wächst die Beschäftigung allein in den sehr kleinen Betrieben.

Noch liegt der durchschnittliche Umsatz pro Betrieb und Beschäftigtem auch 1993 weit unter dem Niveau Westdeutschlands, was nicht ausschließt, daß einige Betriebe bereits das westdeutsche Produktivitätsniveau erreicht haben. Aus der Entwicklung des Umsatzes pro Beschäftigtem, insbesondere aus dem Umsatzsprung im Jahre 1993 läßt sich ableiten, daß die Beschäftigten der Lebens- und Genußmittelwirtschaft unter einem hohen Rationalisierungsdruck stehen, der offensichtlich höher ist als in Westdeutschland. Und dieser Druck wird vermutlich solange anhalten, bis sich die Produktivität der ostdeutschen Betriebe westdeutschen Verhältnissen angeglichen hat.



Kleine, abhängige Betriebe

Zu DDR-Zeiten waren die Betriebe der Ernährungswirtschaft durchschnittlich größer als die in Westdeutschland. Hintergrund dafür waren u.a. die aufgeblähten Verwaltungsapparate der Betriebe sowie die Überalterung der Anlagen, deren geringe Produktivität durch einen verstärkten Einsatz von Arbeitskräften ausgeglichen werden mußte, aber auch die Vollbeschäftigungspolitik in der DDR.³ Durch den umfangreichen Personalabbau im Zuge der Schließung von Betriebsteilen und Massenentlassungen hat sich die durchschnittliche Betriebsgröße der ostdeutschen Lebensmittelbetriebe erheblich reduziert und liegt mittlerweile weit unter der durchschnittlichen Größe westdeutscher Betriebe, wie sich der Tabelle entnehmen läßt.

Durchschnittliche Betriebsgrößen in der Ernährungswirtschaft nach Beschäftigtenzahlen (Betriebe über 20 Beschäftigte)

	1991	1992	1993
Ost	118	90	84
West	112	111	109

Vergleicht man die Zahlen aller Beschäftigten in Kleinbetrieben im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe mit den Beschäftigtenzahlen der Betriebe mit über 20 Beschäftigten, so zeigt sich, daß zur Zeit rund 48% aller Beschäftigten in Kleinbetrieben unter 20 Beschäftigten tätig sind. Es ist davon auszugehen, daß die Belegschaften der ostdeutschen Nahrungs- und Genußmittelbetriebe auch zukünftig im Durchschnitt kleiner sein werden als die vergleichbarer Betriebe in Westdeutschland.

Ein weiteres Strukturmerkmal der ostdeutschen Nahrungs- und Genußmittelindustrie ergibt sich aus der spezifischen Form der Privatisierung. Die große Mehrheit der Industrie wurde von westdeutschem bzw. europäischem Kapital übernommen. Die Betriebe wurden so i.d.R. in bestehende Betriebsverbünde und Firmennetzwerke eingebunden. Ihre Produktpaletten wurden im Rahmen der strategischen Planung der Firmenzentralen im Westen

³



Dabei ist zu berücksichtigen, daß aufgrund der administrativen Zusammenfassung ehemals kleiner Privatbetriebe zu Kombinat in der Statistik der DDR Betriebseinheiten entstanden sind, die die durchschnittliche Betriebsgröße grundsätzlich größer erscheinen ließ, als dies den tatsächlichen technisch-organisatorischen Strukturen entsprach.

festgelegt. Viele Betriebe bekamen so den Status eines Zweigwerkes oder eines Zulieferbetriebes. Die Firmenzentralen, in denen auch künftig über größere Investitionen, Produktauswahl und vor allem über Standortfragen der Betriebe entschieden wird, liegen in aller Regel im Westen. Dieses Strukturmerkmal der *externen Abhängigkeit* prägt auch die Handlungsbedingungen des lokalen Managements in den ostdeutschen Betrieben. Verkürzt gesagt: „*Geplant, geforscht, entwickelt und verwaltet wird im Westen, gearbeitet wird im Osten*“. Bleibt diese Struktur so, dann kann dies u.U. längerfristig auch negative Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur der ostdeutschen Belegschaften haben. Die Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte in den ostdeutschen Betrieben sind durch diese Konstellation grundsätzlich eingeschränkt.

Ein neuer ostdeutscher Mittelstand

Die verschiedenen Branchen innerhalb des Nahrungs- und Genußmittel- sowie des Hotel- und Gaststättengewerbes haben nach unseren Einschätzungen unterschiedliche Zukunftsaussichten. So dürften die Betriebe des *Lebensmittelhandwerks* mit ihrer Orientierung auf regionale Absatzgebiete sich weiterhin stabilisieren, *Betriebe im Besitz von westdeutschen bzw. internationalen Unternehmen und Konzernen* haben sich mittlerweile aufgrund relativ guter Kapitalausstattung und der Einbindung in die Absatzsysteme der Mutterunternehmen etabliert. *Unternehmen mit ostdeutschen Eigentümern (MBO)* dürften wegen relativ geringen Kapitals auch in der nächsten Zeit noch Schwierigkeiten haben, da die vorhandenen Mittel sowohl für Investitionen in Produktionsanlagen als auch für die Erschließung von Absatzmöglichkeiten aufgewendet werden müssen.

Übersicht über unterschiedliche Entwicklungsbedingungen ostdeutscher Betriebe im NGG-Organisationsbereich

	<u>Gruppe A:</u> durch West- unternehmen übernommene Betriebe	<u>Gruppe B:</u> MBO-Betriebe (ohne westliche Kapitalbeteiligung)	<u>Gruppe C:</u> Handwerksbetriebe Familienbetriebe
Betriebs- größe / Unterneh- mens- struktur	mittelgroße Betriebe in externen Abhängigkeitsstrukturen, teilweise Zweigbetriebsmerkmale (z.B. kein eigenes Marketing, F&E)	kleinere Betriebe, Leitung durch neuen ostdeutschen Mittelstand, Aufbau von lokalen/regionalen Filialnetzen (Verkaufsstellen)	sehr kleine Betriebe, familiärpatriarchalische Leitungs- und Entscheidungsstrukturen
Position des lokalen Managements	begrenzte Entscheidungsmacht auf betrieblicher Ebene, Struktur- und Standortentscheidungen fallen in der Zentrale	lokale Entscheidungsmacht des Managements teilweise durch Zulieferverträge mit westlichen Firmen eingeschränkt	lokale Entscheidungsmacht, Einbindung in regionale Entwicklungsbedingungen (z.B. Entwicklung des Tourismus)
Kapital- ausstattung / Investitions- tätigkeit	relativ gute Investitionsmöglichkeiten, technische Modernisierung, Anschluß an europäische Qualitätsstandards erreicht	sehr begrenzte Investitions- und Modernisierungsmöglichkeiten aufgrund dünner Eigenkapitalausstattung, Schwierigkeiten der externen Kapitalbeschaffung	begrenzte eigene Investitionsmittel, aber Zugang zu kleinbetriebsspezifischen Fördermitteln
Markt- situation	über die Unternehmens- bzw. Konzernstrukturen Anschluß an westdeutsche und europäische Märkte	begrenzte lokale und regionale Märkte werden über eigene Filialnetze bedient, teilweise Zulieferabkommen mit westlichen Industrie- und Handelsunternehmen	lokale Märkte
Entwick- lungs- perspekti- ven der Betriebe	vergleichsweise stabile Entwicklungsperspektive, allerdings häufig unsichere Standortperspektiven, teilweise Betriebsneugründungen bzw. Neubauten;  mittelfristig insgesamt stabile Perspektive	Entwicklungsperspektive weiterhin unsicher, ab 1995 wird Einhaltung der Treuhandaufgaben über Investitionen und Beschäftigung zu neuen Schwierigkeiten führen,  mittelfristig eher abnehmende Bedeutung	vergleichsweise stabile Entwicklungsperspektiven auf niedrigem Niveau, viele Neugründungen  mittelfristig zunehmende Bedeutung

Es zeichnet sich ab, daß die Betriebe der ostdeutschen Ernährungswirtschaft durchschnittlich kleiner sein werden als in Westdeutschland. Bezüglich der Eigentumsverhältnisse werden sich die Strukturen in gewisser Weise anders entwickeln als in Westdeutschland. Ein vorherrschendes Strukturmerkmal dieser Branchen wird jedenfalls auf absehbare Zeit die Dominanz wirtschaftlich abhängiger Betriebe sein, deren Entscheidungen in aller Regel in Westdeutschland oder in ausländischen Formenzentralen getroffen werden.

Neben den Industriebetrieben, die von westdeutschen Unternehmen abhängig sind, wird sich *ein neuer ostdeutscher Mittelstand* herausbilden, der vor allem im privaten Hotel- und Gaststättengewerbe, im Handwerk sowie im Bereich der MBO-Betriebe zu finden sein wird.

2. Betriebsräte mit dem Rücken an der Wand

Ringens um die Privatisierung: Eine Zerreißprobe für die Betriebsräte

Die etwa Mitte 1990 einsetzende Privatisierung brachte den Beschäftigten der ostdeutschen Betriebe eine monatelange, in vielen Fällen jahrelange „Zitterphase“: *„Was wird aus unserem Betrieb? Welcher Investor interessiert sich für uns? Welche Bedingungen wird er uns diktieren? Was für eine Firmenleitung werden wir bekommen? Wieviele Arbeitsplätze werden verlorengehen? Wird unser Betrieb überhaupt überleben oder einfach 'platt gemacht'? Welche Entschädigungen werden die entlassenen Kollegen und Kolleginnen bekommen?“* So etwa lauteten die Fragen, die sich den Belegschaften in dieser Phase immer wieder aufdrängen mußten. Die Unsicherheit über die betriebliche Zukunft war in aller Regel auch der ausschlaggebende Impuls für die Wahl eines Betriebsrats.

Die Verhandlungen über Sozialpläne wurden zum ersten Testfall für die Mitbestimmungspraxis und oft gleichzeitig zum Erlebnis einer neuen Bevormundung. Die „Treuhand“ blockierte die Auszahlung vereinbarter Sozialplangelder. In mancher der neuen Betriebsleitungen hieß es deshalb, man sei letztlich *vom Regen in die Traufe* gekommen: Hatte früher die zentrale Lenkung durch das Wirtschaftsministerium keinen Spielraum für unternehmerische Entscheidungen gelassen, so war man jetzt von den Vorgaben und Entscheidungen der Treuhandanstalt abhängig. In dieser Phase rückten Betriebsräte und Betriebsleitungen deutlich zusammen. Man wußte, daß man aufeinander angewiesen war, wenn man den Betrieb und wenigstens einen Teil der Arbeitsplätze retten wollte. Dies führte in vielen Betrieben gewissermaßen zu einer *„Aufbaupartnerschaft zwischen Firmenleitung und Betriebsräten“*. Um die gewünschte Privatisierung, die Herauslösung kleinerer Betriebe aus den Kombinati- und VEB-Strukturen durchzusetzen, zog man an einem Strang. Diese

Aktionsgemeinschaft schloß in nicht wenigen Fällen auch öffentliche Protestaktionen wie z.B. betriebliche Warnstreiks ein.

Die Betriebsräte haben in dieser Phase eine sehr aktive Rolle eingenommen. Bei der Suche nach Überlebenskonzepten haben sie sich engagiert, haben durch ihre Vertrauensstellung dazu beigetragen, daß häufig unfähige Leitungen entfernt wurden, und sind oft für die Einsetzung qualifizierter und unbelasteter Leute ins Management eingetreten. Dort, wo man die Betriebsräte als Verhandlungspartner zur Realisierung von Stilllegungen ganzer Werkteile und von Massenentlassungen brauchte, da wurde die Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmervertretung gesucht. Betriebsräte erinnern sich heute daran, daß sie in dieser Anfangsphase seitens der Arbeitgeber nicht mit Behinderungen ihrer Interessenvertretungstätigkeit zu kämpfen hatten.

Die Betriebsräte setzten in dieser Phase ihre Vertrauensstellung in den Belegschaften und ihre soziale Kompetenz zur erfolgreichen Entflechtung der Kombinate, der Stilllegung von Werken und Betriebsteilen sowie der Massenentlassung der Mehrzahl der bisher beschäftigten Arbeitnehmer ein. In unseren Gesprächen mit Gewerkschaftssekretären und -sekretärinnen wurde verschiedentlich gesagt, der Grund für den relativ *ruhigen Verlauf des Personalabbaus* sei auch im kooperativen Verhalten der Betriebsräte zu suchen. Es war den Betriebsräten in aller Regel nicht möglich, Alternativen zu den von den Firmenleitungen und ihren Beratern formulierten Rationalisierungs- und Entlassungsplänen zu entwickeln. Dazu fehlte ihnen in aller Regel die Erfahrung und eine entsprechend qualifizierte unabhängige Beratung. Die Betriebsräte waren trotz ihres Engagements in aller Regel jedoch nicht wirklich gleichberechtigte Partner des neuen Managements. Sie hatten wohl eher den Status von *Helfern*. Sie konnten *mitkämpfen*, aber letzten Endes nicht *mitbestimmen*.

In allen Betrieben, die wir untersucht haben, hat es im Zeitraum seit 1990 einen starken Wechsel in der Zusammensetzung der Betriebsräte gegeben. In nicht wenigen Betrieben sind ein bis zwei Neuwahlen der Betriebsräte notwendig gewesen. Teilweise wurde dies im Zuge der Umstrukturierung von Werken im Zusammenhang mit Verkäufen und Privatisierungen, der Abtrennung von Betriebsteilen und der allgemeinen Belegschaftsreduktion notwendig. Teilweise mußte neu gewählt werden, weil Betriebsratsmitglieder zurücktraten oder den Betrieb verließen. Von einigen unserer ehren- und hauptamtlichen

Gesprächspartner wurde ausdrücklich die hohe personelle Fluktuation in den Betriebsräten in der Phase der Privatisierung als erschwerende und teilweise hemmende Bedingung der Interessenvertretungsarbeit in dieser Zeit hervorgehoben.

In vielen Betriebsräten ging es in der Phase der Neukonstituierung der Betriebe also gewissermaßen parallel zur Suche nach Investoren, Betriebsschließungen, Massenentlassungen und Sozialplanverhandlungen häufig „drunter und drüber“. Aus einem der von uns untersuchten Betriebe wurde uns beispielsweise berichtet, daß ein Betriebsratsmitglied aus der Gründergeneration in die Geschäftsleitung überwechselte, einem weiteren Betriebsratsmitglied wegen „Unregelmäßigkeiten“ fristlos gekündigt wurde. Der Betriebsratsvorsitzende wurde wegen „Kungeleien mit der Firmenleitung“ gestürzt. Ein Angestelltenvertreter, der interne Informationen an die Firmenleitung weitergegeben hatte, mußte ebenfalls aus dem Betriebsrat ausscheiden. In einem anderen Betrieb änderte sich die personelle Zusammensetzung des Betriebsrats u.a. dadurch, daß ein Mitglied in den Westen gegangen ist, ein anderes sich selbständig gemacht hat und schließlich ein weiteres Mitglied als Stasi-Mann enttarnt wurde und auf Druck der Belegschaft das Betriebsratsmandat verlor. Kontinuität und eine klare Rollenidentität der Betriebsräte konnte sich unter diesen Bedingungen kaum herausbilden.

Durch Neuwahlen, Fluktuationsbewegungen und Schrumpfungen hat sich in den Betriebsräten auch eine Veränderung ihrer personellen Zusammensetzung vollzogen. Ihr Profil ähnelt heute stärker dem vergleichbarer Betriebsräte im Westen. Der Anteil von Angestellten mit Leitungsfunktionen aus den technischen und organisatorischen Bereichen ist deutlich zurückgegangen, die Gruppe der Facharbeiter scheint in den ostdeutschen Betriebsräten mittlerweile eine ähnliche Schlüsselstellung einzunehmen, wie das in vergleichbaren westdeutschen Betrieben der Fall ist. Die Generation der ab 1993 gewählten Betriebsratsmitglieder hat ihre Arbeit im wesentlichen nach abgeschlossener Privatisierung begonnen. Sie findet damit wesentlich andere Voraussetzungen der Interessenvertretungsarbeit vor als ihre Vorgänger.

Nach der Privatisierung: Betriebsräte suchen ihre Rolle

Die Übernahme durch ein größeres westdeutsches oder westeuropäisches Unternehmen schaffte zunächst eine Reihe relativ günstiger Bedingungen für die Überlebenschancen des Betriebes und die Restbelegschaft. Hier war die nötige Finanzkraft zur Realisierung der notwendigen Modernisierungsinvestitionen vorhanden, Fragen der Vermarktung der Produkte wurden von den Unternehmenszentralen im Westen übernommen. Auch wenn man gewissermaßen in den Status eines Zulieferbetriebes kam, so konnten Betriebsleitung und Belegschaft hier in aller Regel von einer wirtschaftlichen Entwicklungsperspektive des Betriebes ausgehen.

Die Institution Betriebsrat wurde in Betrieben, die Teil eines westlichen Konzerns oder einer westlichen Unternehmensgruppe geworden waren, in aller Regel nicht in Frage gestellt. Die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Betriebsräte im Werk sind allerdings durch die Tatsache eingeschränkt, daß wesentliche Entscheidungen in der „Zentrale“ vorbereitet und gefällt werden und damit ihrem Einfluß weitgehend entzogen bleiben. Grundsätzlich positiv für die Möglichkeiten der Information und Beratung der Betriebsräte in den ostdeutschen Betrieben schlägt hier das Vorhandensein von Betriebsräten in anderen Betrieben des Unternehmens zu Buche. Die Möglichkeiten der überbetrieblichen Zusammenarbeit von Betriebsräten eines Unternehmens werden allerdings oft noch nicht genutzt. Vielfach verhindert aber auch die rechtliche Konstruktion der Unternehmensgruppen bisher die Mitarbeit ostdeutscher Betriebsräte in Gesamt- und Konzern-Betriebsräten.

Charakteristisch für Unternehmensführung und das Personalmanagement im Bereich der Nahrungsmittelindustrie ist oft ein spezifisch restriktiver Führungsstil gegenüber Betriebsrat und Gewerkschaft. Dies gilt auch für große Unternehmen, die mittlerweile Dimensionen eines Konzerns angenommen haben. Wir haben es hier nicht selten mit international agierenden großen Unternehmen zu tun, deren Management auf der einzelbetrieblichen Ebene nach wie vor eher dem traditionellen mittelständischen „Herr-im-Hause-Standpunkt“ entspricht. Die Arbeit der Betriebsräte wird hier häufig in ihrer Entfaltung behindert, weil eine formelle Beteiligung der Arbeitnehmerseite der mittelständischen Führungsideologie widerspricht. Betriebsräte in diesen Betrieben müssen in Betrieben dieses Typs mitunter einen ständigen Kampf um ihre Anerkennung als Sprecher der Arbeitnehmer führen. Diese Konstellation ist uns im Bereich der

kleinen und mittleren Betriebe in Westdeutschland seit langem vertraut. Es ist jedoch geradezu faszinierend, wie schnell sich derartige Führungsstile nach der Privatisierung in ostdeutschen Betrieben durchsetzen konnten.

Betriebsratsmitglieder einer Brauerei erinnern sich: *„Damals gab es noch ein großes Interesse am Betriebsrat. Bis zur Übernahme durch die '...Brauerei' war die Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung recht gut. Die Geschäftsleitung hatte auch ein Interesse am Betriebsrat. Sie wollten mit uns gemeinsam den ersten Sozialplan durchziehen.“* Heute dagegen, sagen sie, sei das Verhältnis zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung *gestört*. Es gebe praktisch keine Zusammenarbeit. Informationen würden nicht an den Betriebsrat weitergeleitet. Oft erfahre der Betriebsrat über wichtige Änderungen wie etwa Personalumbesetzungen nur aus informellen Quellen.

Eine besondere Privatisierungsform stellt die Übernahme von Betrieben oder Betriebsteilen durch das sog. *„Management-buy-out“* (MBO) dar. Es sind in der Regel ehemalige Führungskräfte der Werks- und Kombinatdirektionen, die hier teilweise unter Beteiligung westdeutscher Geldgeber Eigentum und Leitung von Firmen übernommen haben. Das Verhältnis dieser Ost-Unternehmer zu den Belegschaften und Betriebsräten galt in der Phase vor erfolgter Privatisierung als besonders eng und kooperativ. Mitunter hatte sich hier eine Zeitlang ein spezifisches *„Wir-Gefühl“* zwischen Belegschaft und Betriebsleitung gegenüber Treuhand und westdeutschen Kaufinteressenten gebildet. Man wollte *„den Karren ohne westliche Bevormundung gemeinsam aus dem Dreck ziehen“*.

Die Startbedingungen für diese Firmen waren in aller Regel ungünstiger als in Fällen der Übernahme durch westdeutsche Investoren. Der finanzielle Spielraum für Modernisierungsinvestitionen ist in den MBO-Firmen grundsätzlich sehr eng. Vor allem wenn sie noch osteuropäische Märkte bedienen, ist es für sie schwer, die nötigen Bankkredite zu bekommen. Darüber hinaus stehen sie vor dem Problem, auch im Westen Absatzmärkte aufzubauen. Die Verarbeitung dieser schwierigen Rahmenbedingungen schlägt oft gewissermaßen in Form einer harten und einschneidenden Sparpolitik gegenüber den Beschäftigten durch. Der Stil des Umgangs mit den Betriebsräten wird autoritär und kompromißlos. Die Kommunikation zu den Verbündeten von einst bricht ab. Partnerschaft schlägt mitunter um in offene Gegnerschaft. Die Ernüchterung der Arbeitnehmervertreter über die Führungspraxis ihrer ostdeutschen Betriebs- und Firmenleitungen verlief in nicht wenigen Fällen offenbar schockartig.

Einen Hinweis auf mögliche Hintergründe der oftmals berichteten spezifischen Härte ostdeutscher Manager im Umgang mit Beschäftigten und Betriebsräten enthalten Interviewäußerungen von Führungskräften aus mittelständischen Metallbetrieben: Ihre Position ist ja keineswegs gesichert. Auch sie sind mitunter einem erheblichen Erfolgsdruck ausgesetzt, sei es seitens ihrer westdeutschen Geldgeber, sei es durch die Zwänge, die schwierige Marktbedingungen ausüben.⁴

Das „Wir-Gefühl“ zwischen Reformern in den Betriebsleitungen und den Belegschaftsvertretungen aus der Phase des politischen Umbruchs konnte sich nach erfolgter Privatisierung offenbar nicht erhalten. Insofern kann man hier von einer *Normalisierung der Beziehungen zwischen Geschäftsleitungen und Betriebsräten im Sinne des in westdeutschen kleinen und mittelgroßen mittelständischen Firmen üblichen Musters einer defizitären Betriebsverfassungspraxis* sprechen, auch wenn dies manchem ostdeutschen Gewerkschafter angesichts weiterhin bestehender existentieller Unsicherheiten und der tiefen Enttäuschungen über den „realen Kapitalismus“ nur als zynisch erscheinen kann.

Nun ist zu beobachten, daß auch nach vollzogener Privatisierung in vielen Betrieben der Belegschaftsabbau mit unterschiedlichen Begründungen weitergeht. Dosierte Entlassungsschübe kleinerer Arbeitnehmergruppen, Entlassungen aus disziplinarischen Gründen und andere Formen „schleichender Massenentlassungen“ sind oft an die Stelle der über Sozialpläne regulierten Entlassungsaktionen der Vorjahre getreten. Flankiert werden diese Vorstöße der Unternehmenseite häufig durch Zumutungen, die auf weitere Leistungssteigerungen und Einkommenskürzungen hinauslaufen. Die Beschäftigten sehen sich bisher in aller Regel gezwungen, diesen Unternehmerforderungen nachzugeben. Die Alternative, vor die sie oft gestellt werden, lautet einfach: „*Entweder Sie akzeptieren eine Lohnkürzung, oder der betriebliche Standort ist nicht mehr gesichert, der Arbeitsplatz ist verloren!*“

Die Betriebsräte sind angesichts dieser Situation weitgehend ratlos. Sie sehen sich u.U. einem kaum lösbaren Dilemma gegenüber: Wenn sie versuchen, Widerstand gegen weiteren Personalabbau oder Lohnkürzungen zu organisieren, laufen sie Gefahr, daß dies von den Beschäftigten als gefährliche, den Bestand

4

Vgl. Evelyn Preusche, 1993: Ostdeutsches Management im betrieblichen Transformationsprozeß, empirische Befunde, WISOC, Chemnitz, Preprint No. 22

des gesamten Betriebes gefährdende Haltung angesehen wird. In solchen Fällen verwandelt sich die in der Belegschaft verbreitete Existenzangst mitunter in Aggression gegen Betriebsrat und Gewerkschaft. Das Ergebnis ist die Isolation der Interessenvertreter von denen, deren Interessen sie zu vertreten versuchen.

Wenn Betriebsräte andererseits dem von seiten der Firmenleitungen kommenden Druck nachgeben und sich für weitere Entlassungen und Verschlechterungen der Einkommen und Arbeitsbedingungen einsetzen oder sie zumindest nicht zu verhindern versuchen, dann kann es leicht passieren, daß die Belegschaften eine derartige Unterordnung der Interessenvertreter unter die taktischen Unternehmensziele nicht mehr akzeptieren. Auch hier kann Distanzierung der Belegschaft gegenüber dem Betriebsrat das Ergebnis sein. Der Betriebsrat als „Co-Manager“ gerät gewissermaßen in den Verdacht, zum „Kollaborateur“ geworden zu sein.

„... aber das Zittern geht weiter!“

Eine Ausgangshypothese unserer Untersuchung besagte, daß in Wirtschaftsbereichen wie dem der Nahrungsmittelindustrie sowie dem Hotel- und Gaststättengewerbe, wo heute - also im Frühjahr/Sommer 1994 - die Phase der Entflechtung ehemaliger DDR-Wirtschaftsstrukturen und die Privatisierung weitgehend abgeschlossen ist, erstmals die Bedingungen für eine *Normalisierung*⁵ der industriellen Beziehungen anzutreffen sein müßten. Dies hat sich auch insoweit bestätigt, daß mit abgeschlossener Privatisierung wirklich eine neue Phase in der betrieblichen Entwicklung eingesetzt hat. Der nachhaltige Eindruck, den wir aus unseren Gesprächen mit Betriebsratsmitgliedern und Gewerkschaftssekretären mitgenommen haben, ist der, daß eben die Privatisierung im allgemeinen die wirtschaftlichen Bedingungen der

5

Mit „Normalisierung“ meinen wir also einen Prozeß der Angleichung an die westdeutschen Standards der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen, so wie sie sich hier über mehrere Jahrzehnte hinweg entwickelt haben. Wir orientieren uns allerdings nicht an einer theoretischen Modellvorstellung der westdeutschen Verhältnisse, sondern beziehen uns auf die konkrete Mitbestimmungswirklichkeit in den im Organisationsbereich der NGG liegenden Branchen. Zu dieser branchentypischen Normalität industrieller Beziehungen gehört u.a. die Tatsache, daß hier das sog. „duale System“ einer gesetzlichen Belegschaftsvertretung auf betrieblicher Ebene sowie einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf betrieblicher wie überbetrieblicher Ebene nur im zahlenmäßig sehr begrenzten Kreis größerer Industriebetriebe entfaltet ist. Insbesondere in den Bereichen kleiner Eigentümerbetriebe, in der die große Mehrheit der Beschäftigten dieser Branchen arbeiten, wirkt das „duale System“ nur in teilweise sehr abgeschwächter bzw. wenig entwickelter Weise.

Unternehmenspolitik normalisiert hat, daß sich hieraus aber noch keine Normalisierung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen ergeben hat. Eine Gesprächspartnerin drückte diese Situation sehr treffend aus: „*Die Privatisierung ist abgeschlossen, doch das Zittern geht weiter!*“

Die wirtschaftliche Situation vieler der neuen mittelständischen Klein- und Mittelbetriebe, die aus der Konkursmasse der DDR-Wirtschaft hervorgegangen sind, ist nach wie vor unsicher. Dies gilt in besonderer Weise für Einzelbetriebe, die oft Probleme haben, das Kapital für die notwendige Modernisierung aufzubringen und ihr Absatzgebiet über den unmittelbaren lokalen bzw. regionalen Bereich hinaus auszudehnen. Soweit die Betriebe Teil westdeutscher Unternehmensgruppen geworden sind, sind diese Probleme zwar besser gelöst. Die Unsicherheit rührt hier von der Verlagerung aller wesentlichen Entscheidungen in die Zentrale. Inwieweit ein ostdeutscher Standort erhalten, umstrukturiert oder gar geschlossen wird, dies wird außerhalb des Einflßbereichs der Betriebsräte wie auch des betrieblichen Managements entschieden. Ein Betriebsratsvorsitzender aus einem solchen Betrieb formulierte seine Situation so: „*Wir jammern auch, aber auf höherem Niveau!*“

Bei den Betriebsräten wirkt die Verunsicherung, die sie in den ersten Jahren ihrer Existenz durchmachen mußten, nach. Sie waren meist gezwungen, sich den verschiedensten Einschränkungen und Sparmaßnahmen des Managements anzupassen. Wenn ihre Aktivitäten auch oft nicht unwesentlich dazu beigetragen haben mögen, daß der Betrieb erhalten werden konnte, so haben sie doch kaum die Möglichkeit gehabt, ihre Arbeit als erfolgreich einzuschätzen. Der starke personelle Wechsel, den die Betriebsräte seit ihrer Gründung durchgemacht haben, mehrfache Neuwahlen, Schrumpfungen der Betriebsratsgremien infolge des Belegschaftsabbaus und damit verbundene Verschlechterungen ihrer Arbeitsbedingungen wie etwa der Verlust von Freistellungen usw. haben ein auf Kontinuität und gesicherte Arbeitsgrundlagen gestütztes Selbstbewußtsein nicht entstehen lassen.

Ein Ergebnis der nach wie vor schwierigen wirtschaftlichen Konstellation sowie der nachwirkenden Verunsicherung vieler Betriebsräte über ihre Handlungs- und Erfolgchancen besteht darin, daß gesetzlich eindeutig geregelte *Mitbestimmungsrechte* von den Betriebsräten oft in markanter Weise nicht wahrgenommen bzw. umgedeutet werden. So wird beispielsweise die Tatsache, daß in den Betrieben in hohem Maße von einigen Arbeitnehmergruppen

Mehrarbeit und Arbeit an Samstagen und Sonntagen geleistet wird, hier von den Betriebsräten in aller Regel nicht zum Gegenstand von Auseinandersetzungen mit den Firmenleitungen gemacht. Da wird z.B. über lange Zeit in einer Abteilung täglich zehn und mehr Stunden gearbeitet. Der Betriebsrat weiß das, er sieht aber keine Möglichkeit, sein Veto dagegen einzulegen. Angesichts der ungesicherten wirtschaftlichen Lage des Betriebes wird nicht über personelle Alternativen zur Mehrarbeit nachgedacht. An eine Verweigerung von Überstunden oder von Arbeit an Feiertagen denkt man nicht: „Wir denken, wenn Überstunden gemacht werden, dann ist das kein schlechtes Zeichen. Dann ist wenigstens Arbeit da. Und wir haben dann die Hoffnung, daß eventuell auch Leute eingestellt werden.“ „Gegen die Überstunden haben wir nichts einzuwenden. Wenn Überstunden geleistet werden, dann sind wenigstens die Arbeitsplätze sicher.“

3. Arbeitnehmer zwischen alter und neuer Gewerkschaft

Das alte Gewerkschaftsbild lebt weiter

Unsere Gesprächspartner wiesen uns immer wieder darauf hin, daß sich die Beschäftigten im allgemeinen gegenüber der Gewerkschaft auffallend distanziert verhalten. Wir fanden zwei unterschiedliche, sich aber möglicherweise gegenseitig verstärkende Begründungen dafür:

- 1) Das aus dem DDR-System stammende Gewerkschaftsverständnis, wonach Gewerkschaften als eine sozialpolitische Versorgungseinrichtung gesehen werden, wirkt häufig noch fort. Dem entspricht auch ein Funktionärsbild, das die Tätigkeiten von Betriebsräten und Sekretären mehr mit dem „Apparat“ als mit der Mitgliederbasis in den Betrieben identifiziert. Eine „Aneignung“ der neuen Gewerkschaften durch ihre Mitglieder steht noch aus.
- 2) Die aktuellen Ängste um den Arbeitsplatz sowie die verschärften Leistungsanforderungen und Zumutungen von seiten der Arbeitgeber gegenüber den verunsicherten Beschäftigten lassen vor allem den Risikoaspekt eines persönlichen gewerkschaftlichen Engagements in den Vordergrund treten. Hierzu einige Interviewäußerungen:

„Ich beobachte auch heute noch bei manchem Reste des alten Verständnisses von Gewerkschaft, das für die meisten im wesentlichen mit ‚Feriendienst‘ verbunden war und mit der Bereitschaft, sich von oben führen zu lassen. Beide Erwartungen werden in der Praxis natürlich heute enttäuscht. Die Leute sind verwirrt. Sie wissen nicht, was sie von den heutigen Gewerkschaften halten sollen.“

„Das alte Gewerkschaftsverständnis wirkt noch fort. Man war gewohnt, daß da jemand ist, der einem hilft, ohne daß das mit einem Risiko verbunden gewesen wäre und ohne daß man selbst etwas tun mußte. Daß das heute nicht mehr funktioniert, das führt zu Frustration. Die Leute wollen wohl immer noch einen Leithammel...“ „Die meisten Leute haben noch nicht begriffen, daß sie sich von sich aus zur Gewerkschaft bewegen müssen, wenn sie etwas von ihr wollen!“

„Das Mißtrauen gegenüber der Gewerkschaft hängt auch mit alten Erfahrungen zusammen. Ich habe einige gehört, die sagen: ‚Früher hat's der Harry Tisch eingesteckt, und wer nimmt's heute?‘“ „Bevor die Leute in der Gewerkschaft aktiv werden, müssen sie erst einmal Vertrauen zur Gewerkschaft finden!“

„Bei ihren Erfahrungen haben die Ostler eine ganz bestimmte Empfindlichkeit gegenüber der Gewerkschaftsspitze entwickelt. Für manche Entscheidungen haben sie kein Verständnis, also etwa die Übernahme der alten Funktionäre durch die neue Gewerkschaft.“ „Die Machtkämpfe in der Spitze unserer eigenen Gewerkschaft, so etwas wie der ‚Fall Steinkühler‘, das fördert nicht gerade die Annäherung und ein Vertrauensverhältnis.“ „Wir haben hier in Mecklenburg ein böses Sprichwort. Das lautet: ‚Der Fisch beginnt am Kopf zu stinken...‘“

Der Zusammenbruch der Betriebe hat das Selbstwertgefühl vieler verletzt. Die Folge ist oft Hilflosigkeit, Resignation und Rückzug in die Familie. Die allgemeine Verunsicherung ist keine Helferin der Gewerkschaften. Sie führt u.a. auch zu Skepsis gegenüber dem grundsätzlichen Wert gewerkschaftlicher Leistungen: *„Früher war eine Lohnerhöhung auf Parteitagebeschuß, wenn sie auch zu niedrig war, wenigstens sicher. Heute kann man sich nicht einmal sicher sein, ob ein ausgehandelter Tarifvertrag im Betrieb überhaupt angewandt wird.“*

„Arbeit geht vor Gewerkschaft“

Wenn es zutrifft, daß die Mitgliedschaft und die Mitarbeit in einer FDGB-Gewerkschaft mit keinerlei Risiko für die Arbeitnehmer verbunden war, ja in gewisser Weise als eine dem gesellschaftspolitischen Normalverhalten entsprechende Verhaltensweise erwartet wurde, dann liegen die Rahmenbedingungen für gewerkschaftliches Engagement unter den heutigen Bedingungen in Ostdeutschland völlig anders. Dabei vermischen sich möglicherweise alte Erfahrungen aus der FDGB-Zeit und die aktuelle Situation von Verunsicherung und Druck:

„Die Leute sind froh, noch einen Arbeitsplatz zu haben. Alles andere zählt da nicht. Man muß sich auch klarmachen, daß in fast jeder Familie eine Person arbeitslos ist. Da kann man kein Risiko eingehen. Da heißt es: 'Nur nicht auffallen!' Das führt eben dazu, daß man sich insgesamt mit politischen Äußerungen zurückhält, und besonders natürlich im Betrieb.“

„Bei uns im Betrieb herrscht ein fast unerträglicher Druck auf den Leuten. Das kommt einmal daher, daß wir durch die großen Entlassungen heute viel zu wenig Leute haben. Zum anderen geht hier die Angst um, wer wohl der nächste sein wird, der seinen Arbeitsplatz verlieren soll. Gleichzeitig machen sie so viel Überstunden wie möglich, um ihren Verdienst etwas aufzubessern. Unter solchen Verhältnissen will niemand auffallen.“

Auch aus einem anderen Betrieb wird berichtet, daß sich die Beschäftigten unter einem starken Druck fühlen. Dies schränke die Bewegungsfreiheit auch der Betriebsratsmitglieder ein: *„Für unsere Betriebsratsmitglieder wird die Betriebsratssitzung manchmal zur einzigen Verschnaufpause, die sie im Betrieb haben!“*

Aber auch unter weniger dramatischen Bedingungen sind die ostdeutschen Arbeitnehmer heute kaum zur aktiven Mitarbeit an gewerkschaftlichen Veranstaltungen, seien es Mitglieder- oder Vertrauensleuteversammlungen, zu gewinnen: *„Zu DDR-Zeiten fand die Vertrauensleuteversammlung während der Arbeit statt. Das geht heute nicht mehr. Niemand ist aber bereit, die Vertrauensleutearbeit am Feierabend zu machen. Gewerkschaftsarbeit in der Freizeit? Das sind sie nicht gewohnt.“*

Eine Gewerkschaftssekretärin weist auf einen Zusammenhang von Unterbezahlung und Gewerkschaftsabstinenz hin: *„Ich habe die Erfahrung gemacht, daß gewerkschaftliche Veranstaltungen dann völlig chancenlos sind, wenn sie direkt nach dem normalen Arbeitsschluß liegen, denn das würde ja Verzicht auf Überstunden bedeuten.“*

Keine Zukunft für Vertrauensleutearbeit?

Vor dem skizzierten Hintergrund äußerten sich die meisten unserer Gesprächspartner höchst skeptisch gegenüber Überlegungen, die gewerkschaftliche Position in den Betrieben durch den gezielten Aufbau von Vertrauensleutegruppen zu stärken. Einerseits wird erklärt, ohne gesetzlichen oder tariflichen Schutz könne man nicht erwarten, daß sich Gewerkschaftsmitglieder für eine solche Funktion zur Verfügung stellen würden. In der Praxis versuchten eben die Betriebsratsmitglieder, die spezifischen gewerkschaftlichen Aufgaben der Information, Mobilisierung und Werbung von Mitgliedern mit zu übernehmen, da sie über den Kündigungsschutz dies gefahrloser tun könnten.

Andere äußern aber auch entschiedene Vorbehalte gegenüber einer möglichen Neuauflage der Vertrauensleute: *„Heute wäre eine Wiederbelebung der Vertrauensleutearbeit ein Rückfall in die Vergangenheit. Die Beschäftigten müssen heute lernen, ihre Dinge selbständig zu regeln. Wir brauchen keine Einrichtung mehr, die die Leute an die Hand nimmt. Dies hat sich wie der ganze Kollektivismus heute überlebt.“*

Etwas zugespitzt und auf die Verhältnisse in den westdeutschen Gewerkschaften bezogen heißt das: Vertrauensleute im Osten galten in der FDGB-Ära als so etwas wie „Sozialarbeiter der Werktätigen“. Im traditionellen Verständnis der DGB-Gewerkschaften im Westen kommt den Vertrauensleuten oft nicht mehr als die Rolle von „Laufburschen der Gewerkschaft“ zu (Richtlinien!). Beide Modelle enthalten kaum Attraktivität für selbstbewußte und demokratisch orientierte Arbeitnehmer. Notwendig ist also die Entwicklung eines demokratischen Konzepts, das Handlungsfelder in Kernbereichen des Interessenspektrums der Arbeitnehmer enthält und Beteiligung an betrieblichen sowie innergewerkschaftlichen Entscheidungen und Prozessen vorsieht. Dies könnte als ein gemeinsames Ost-West-Projekt verstanden werden.

Streiks als „Schule der Gewerkschaft“

Etwas anders stellt sich die Situation offenbar in solchen Betrieben dar, in denen in den vergangenen Jahren Warnstreiks oder auch unbefristete Streiks durchgeführt wurden. Die unmittelbar an Aktionen Beteiligten konnten hier erstmals die elementare Erfahrung über den Zusammenhang eigenen gewerkschaftlichen Engagements und der Durchsetzungskraft einer Gewerkschaft machen. Bei Funktionären, die über einen solchen Erfahrungshintergrund verfügen, wird die Bereitschaft der Beschäftigten zum aktiven gewerkschaftlichen Engagement deutlich unterschiedlich beurteilt: *„Das ganze Gerede über die tiefsitzenden Ängste der Beschäftigten, die sie angeblich von der Mitarbeit in der Gewerkschaft abhalten, sind oft nur Schutzbehauptungen der verantwortlichen Hauptamtlichen und der Betriebsräte. Wir haben das in den Streiks sehen können. Die Aktionsbereitschaft war auch dort vorhanden, wo man vorher erklärt hatte, daß da kein Arbeitnehmer auf die Straße gehen würde.“*

Eine örtliche Gewerkschaftssekretärin, die selbst einräumte, über die verbreitete Bereitschaft zur Streikteilnahme überrascht gewesen zu sein, berichtete uns, wie sich durch die gemeinsamen Erlebnisse im Streik das Verhältnis zu den Mitgliedern verändert habe: *„Das Verhältnis zwischen den Mitgliedern und uns ist irgendwie aufgeschlossener, offener geworden. Vielleicht hat sich da so etwas wie Vertrauen gebildet. Das erleichtert uns natürlich jetzt die Arbeit. Wir konnten nach dem Streik auch mehr Beteiligung auf unseren Mitgliederversammlungen verzeichnen.“*

4. Perspektiven für gewerkschaftliche Betriebspolitik im Osten

In den ersten vier Jahren des gewerkschaftlichen Aufbaus ist es in der NGG ähnlich wie in den anderen Gewerkschaften bisher nicht zur Entwicklung einer spezifischen *Konzeption gewerkschaftlicher Betriebspolitik* für die ostdeutschen Verhältnisse gekommen. Am Anfang der Arbeit an einer solchen Konzeption sollte die *Analyse der spezifischen Betriebs- und Unternehmensstrukturen* liegen, wie sie sich in den zum Organisationsbereich der NGG im Osten zählenden Branchen derzeit abzeichnen. In der Übersicht untersuchen wir die drei Betriebstypen, die wir hinsichtlich ihrer jeweiligen Privatisierungsform und Eigentumsstruktur gebildet hatten, unter dem Gesichtspunkt unterschiedlicher Handlungskonstellationen für gewerkschaftliche Betriebsarbeit. Es zeigt sich, daß

in den drei Gruppen höchst unterschiedliche Bedingungen für die Entfaltung gewerkschaftlicher Arbeit herrschen.

Strukturwandel beachten

Im allgemeinen werden die ostdeutschen Betriebe kleiner sein als die westdeutschen. Sie werden in höherem Umfang unmittelbar abhängig sein von Entscheidungen, die von westdeutschen Unternehmenszentralen getroffen werden. Mittelständische Unternehmenskonzepte, die in den Gewerkschaften eher Fremdkörper der betrieblichen Mechanismen sehen, haben sich bereits sehr schnell etabliert. Ein neuer ostdeutscher Mittelstand entsteht zur Zeit im Bereich der sog. „MBO-Firmen“, im Handwerk und in den Familienbetrieben des Hotel- und Gaststättengewerbes.

Während Großbetriebe, die in der Vergangenheit gewerkschaftlich leicht zugänglich waren, mehr oder weniger verschwunden sind (etwa größere ehemalige Kombinatbetriebe) bzw. in absehbarer Zeit in dieser Form nicht mehr existieren werden (die Großhotellerie, eine Erbschaft des Schulungs- und Ferienwesens von FDGB und SED), werden kleine Betriebe besonders mit privaten Eigentums- und Leitungsformen laufend an Bedeutung gewinnen.

Betriebsneugründungen, gewissermaßen „auf der grünen Wiese“, bilden ein weiteres Strukturmerkmal, das die Betriebspolitik der NGG vor neue Anforderungen stellt. Hier wird derzeit meist mit westlichem Kapital eine neue industrielle Struktur geschaffen, zu der die NGG bisher kaum Zugang gewinnen konnte. Die Belegschaften setzen sich in vielen Fällen aus branchenfremden Beschäftigten zusammen, zu denen bisher kein Kontakt besteht. Die Betriebsleitungen betreiben hier oft eine Politik der Abschottung der Betriebe gegenüber gewerkschaftlichem Einfluß.

Betriebspolitische Konzeptionen müssen sich an diesen Strukturmerkmalen orientieren. So dürfte es zum Beispiel nicht sinnvoll sein, die Kräfte allein auf die Betriebe aus dem Altbestand der DDR-Wirtschaft zu richten. Durch Neugründungen im industriellen wie im handwerklichen Bereich entstehen derzeit bedeutende wirtschaftliche Strukturen, die von gewerkschaftlicher Betriebsarbeit nicht ignoriert werden sollten. In wenigen Monaten wird bereits die Mehrheit aller Arbeitnehmer der Lebensmittel- und Hoga-Branchen in Kleinbetrieben mit

weniger als 20 Beschäftigten arbeiten! Nur durch gezielte Initiativen in den neu wachsenden kleinbetrieblichen privatwirtschaftlichen Strukturen kann die NGG verhindern, daß sie gewissermaßen zum „Nachlaßverwalter alter Strukturen“ wird.

Überblick über unterschiedliche gewerkschaftliche Handlungsbedingungen in ostdeutschen Betrieben im NGG-Organisationsbereich

	<u>Gruppe A:</u> durch Westunternehmen übernommene Betriebe	<u>Gruppe B:</u> MBO-Betriebe, (ohne westliche Kapitalbeteiligung)	<u>Gruppe C:</u> Handwerksbetriebe Familienbetriebe
Arbeitsbedingungen / Beschäftigungsaussichten	Perspektive der Angleichung an westliche Sozialstandards vorhanden, teilweise wieder Belegschaftswachstum (u.U. auf Kosten von Belegschaftsabbau in Westbetrieben des Unternehmens)	Management verlangt von den Belegschaften Unterordnung unter schlechte wirtschaftliche Bedingungen, weiterer Belegschaftsabbau zu erwarten, Angleichung an westlicher Sozialstandards nicht absehbar	Annäherung an für diesen Sektor typische westliche Sozialstandards, Lohn- und Arbeitszeitverhältnisse möglich. Viel Gelegenheits- und Saisonarbeit im HOGA-Bereich
Konstellation für betriebliche Interessenvertretung	Mitbestimmungsmöglichkeiten aufgrund der Externalisierung wichtiger Entscheidungen eingeschränkt, Probleme von Kooperation und Konkurrenz mit anderen Betrieben des Unternehmens (Standortkonkurrenz)	Betriebsräte unter starkem Anpassungsdruck durch das Management und teilweise durch Belegschaften, bisher schwache Realisierungschancen betrieblicher Mitbestimmung und tariflicher Standards	Betriebsräte bisher kaum vorhanden
Konstellation für gewerkschaftliche Interessenvertretung	gewerkschaftlicher Zugang richtet sich im allgemeinen nach der gewerkschaftlichen Position in den westlichen Unternehmensteilen. Chance zur Integration in betriebsübergreifende gewerkschaftliche Betriebspolitik	Arbeitsplatzangst und anhaltende Verunsicherung der Beschäftigten sowie teilweise autoritäre „Herr-im-Hause-Regimes“ erschweren gewerkschaftlichen Zugang. Für Beschäftigte gilt: „Arbeit geht vor Gewerkschaft“	Gewerkschaften bisher in den Betrieben in aller Regel nicht präsent Einzelmitglieder vorhanden, allerdings bisher ohne systematische Kontakte zur NGG

Ähnliches gilt für den Hotelbereich. Zur Zeit unserer Untersuchung gab es noch einen Restbestand der für den DDR-Tourismus charakteristischen großen Bettenburgen der ehemaligen SED-Bezirksschulen und FDGB-Ferienhotels. Hier ist bis heute, wenn man so will, die Welt „gewerkschaftlich noch in Ordnung“. Das Organisationsverhältnis ist relativ zufriedenstellend und die Betriebsräte gehören zu den aktiven Funktionärskernen der NGG im Osten. Das Ende dieser

Sondersituation ist jedoch absehbar. Nur wenige dieser Großhotels werden überleben.

Zur Zeit entsteht eine schnell wachsende Struktur kleiner Hotels, die sich teils in Privatbesitz befinden und teils als Kettenbetriebe internationaler Gesellschaften errichtet werden. Wenn hier gewerkschaftliche Zugänge nicht systematisch vorbereitet und gefördert werden, dann könnte dies dazu führen, daß der im Osten bisher gewerkschaftlich relativ gut erschlossene HOGA-Bereich der NGG mehr oder weniger verlorenggeht. Zur gewerkschaftlichen Einflußnahme auf die meist kleinen Familien- und Kettenbetriebe ist ein je spezifisches, neuartiges Vorgehen zu entwickeln. Es geht u.a. darum, auch zu Arbeitnehmern den Kontakt zu halten, die in betriebsratslosen Betrieben arbeiten. Die NGG wird dabei kaum auf Vorbilder aus dem Westen zurückgreifen können. Handwerk und Familienbetriebe, sog. „*innovativdynamische Gründerbetriebe*“, Betriebsausgründungen und Kleinbetriebe mit nur scheinbar selbständigem Status sind auch im Westen bisher weiße Flecken auf der gewerkschaftlichen Landkarte.

Netzwerkförmige Betriebspolitik

Eine weitere generelle Anforderung besteht in der *Anpassung der Betriebspolitik an die Verbund- und Netzwerkstrukturen*, in die heute ein großer Teil der ostdeutschen Betriebe eingebunden ist. Betriebsübergreifende Informations- und Beratungsnetze sind hier notwendig, um die Betriebsräte aus ihrer einzelbetrieblichen Isolation und Abhängigkeit zu lösen. Dies gilt einerseits für die Zusammenarbeit von Betriebsräten in Konzernen und Unternehmensgruppen. Die rechtliche Frage, inwieweit ein Gesamt- oder Konzernbetriebsrat zulässig ist, darf hier nicht das einzige Kriterium sein. Eigene gewerkschaftliche Informations- und Austauschstrukturen sollten hier sicherstellen, daß die vom Kapital geschaffenen Verflechtungen auf der Seite der Arbeitnehmervertreter nachvollzogen werden können. Die Betriebsratsvorsitzende einer Schokoladenfirma, die mittlerweile Teil einer westdeutschen Unternehmensgruppe ist, meinte dazu: „*Ich wünsche mir, daß zwischen den Betriebsräten die Zusammenarbeit so funktioniert wie zwischen den Geschäftsleitungen!*“

Die Bildung von überbetrieblichen Netzwerken hätte auch eine wichtige Bedeutung für die Annäherung und den Erfahrungsaustausch der Betriebsräte im

Ost-West-Verhältnis. Sie entspräche insofern auch dem von zahlreichen unserer Gesprächspartner geäußerten Wunsch nach *mehr Kontaktmöglichkeiten zu westdeutschen Betriebsräten*. Die überbetrieblichen Verbindungen könnten dort, wo im Westen handlungsfähige Betriebsräte bzw. Gesamtbetriebsräte existieren, zur Durchsetzung von Betriebsratswahlen in ostdeutschen Konzernbetrieben genutzt werden, wo die NGG bisher keinen Einfluß hat.

Die Notwendigkeit von „*Netzwerken der Interessenvertretung*“ trifft aber auch für Unternehmen mit Filialbetrieben auf lokaler und regionaler Ebene zu. Die Herausforderung besteht hier u.a. darin, einerseits Betriebsräte durchzusetzen, wo dieses möglich ist und andererseits kleinere Filialbetriebe in ein übergreifendes Informationssystem beispielsweise durch Vertrauensleute einzubeziehen.

Beteiligung für die „Leute aus der zweiten Reihe“

Wie sind die Voraussetzungen dafür, daß die Aktiven der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Osten sich an der Entwicklung und Umsetzung der seit einigen Jahren im Westen diskutierten Reformkonzepte der Betriebspolitik (Stichwort: Erweiterung der repräsentativen Interessenvertretung durch unmittelbare Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen) beteiligen? Auf der einen Seite sind, wie wir dargestellt haben, die immer noch krisenhaften Rahmenbedingungen der Arbeit wie die Angst um den Arbeitsplatz nicht die Umgebung, die es nahelegen würde, sich engagiert für neue Beteiligungs- und Demokratisierungskonzepte einzusetzen. Andererseits blockieren Erinnerungen an mißlungene Beteiligungsmodelle aus der DDR-Zeit (Stichwort „*Neuererbewegung*“) das Engagement für aktuelle Beteiligungskonzepte, sei es im Betrieb oder in der Gewerkschaft. Man will eben nicht noch einmal reinfallen.

Konzepte einer Öffnung und Erweiterung der Arbeit der Betriebsräte durch interessierte Beschäftigte, Projekte zur Ergänzung der gesetzlichen Interessenvertretungsstrukturen durch gewerkschaftliche Netzwerke in und zwischen den Betrieben müßten also vor Ort mit den Basisfunktionären und den Beschäftigten gemeinsam entwickelt werden. Dabei wird es nicht zu vermeiden sein, sich immer wieder an den Organisationserfahrungen aus der DDR gewissermaßen „abzuarbeiten“, um so allmählich zu einem neuen Gewerkschaftsverständnis zu kommen.

Akteure einer solchen Weiterentwicklung sollten nicht nur in den Reihen der Betriebsratsmitglieder gesucht werden. Wir haben bei unseren Betriebsbesuchen und Gesprächen nicht selten Gewerkschafter angetroffen, die nicht zur Spitzengruppe der Betriebsräte oder zum Kern der örtlichen Funktionäre gehören. Sie sind oft auch keine Betriebsratsmitglieder. Ämter streben sie im Grunde nicht an, wollen aber innergewerkschaftlich wirken. Sie bezeichnen sich u.U. als „Gewerkschafter der zweiten Reihe“: *„Ich fühle mich mehr als Gewerkschafter denn als Funktionär. Man muß nicht immer vorne stehen. Ich kämpfe lieber aus der zweiten Reihe!“*

Möglicherweise läge hier der Schlüssel zur Entwicklung einer neuen Gewerkschaftergeneration, die dann in der Lage wäre, den Anforderungen der kommenden Jahre entsprechend eine stärker gewerkschaftlich- und beteiligungsorientierte Interessenvertretungsarbeit in den Betrieben aufzubauen. Eine solche neue Funktionärgeneration müßte sich nicht mehr fremd zwischen alter und neuer Gewerkschaft fühlen, sie könnte an der Weiterentwicklung „ihrer Gewerkschaft“ beteiligt sein. Eine solche Perspektive würde eine gezielte längerfristige Förderung dieser Mitglieder- und Funktionärskreise auf der Ebene von Bildungs- und Beratungsarbeit voraussetzen.

Gewerkschaft - ein Motor regionaler Entwicklungsprozesse?

Elke Arnold

Drei Monate nach der Unterzeichnung des Einigungsvertrages wurde mit Datum vom 1. Januar 1991 auch die gewerkschaftliche Einheit in der IG Metall verwirklicht.

Die IG Metall der DDR hatte auf einer außerordentlichen Delegiertenkonferenz im Oktober 1990 ihre Auflösung per 31.12.1990 beschlossen und somit die Voraussetzung für den Übertritt ihrer Mitglieder in die nunmehr gesamtdeutsche IG Metall geschaffen. Bereits zu Beginn der Arbeit der neugebildeten Verwaltungsstelle Chemnitz der IG Metall waren die wirtschaftlichen und sozialen Schäden, die mit dem ökonomischen Umbruch einhergingen, nicht zu übersehen. Prognosen der Verwaltungsstelle, die das Ansteigen der Arbeitslosigkeit auf 30- bis 40.000 Personen in der Region vorhersagten, wurden von Wirtschaft und Verwaltung kopfschüttelnd als Schwarzmalerei und Demagogie verschrien. Ungeachtet dieser Einschätzungen begann die IG Metall Chemnitz damit, ihr Zukunftsprojekt aufzubauen.

1. Das Projekt der IG Metall Chemnitz „Wir bauen unsere Zukunft selbst“

Grundlage dafür war zunächst eine gründliche Analyse des Ist-Zustandes. Dazu wurde das Gesamtproblem in vier Bereiche mit gleicher Wichtung unterteilt:

- Erstausbildung,
- Weiterbildung,
- Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften,
- Entwicklung.

Die Situation im Bereich der Erstausbildung war gekennzeichnet durch ein großes Manko an Ausbildungsplätzen. Ca. 7.000 Jugendliche beendeten ihre schulische Ausbildung und brauchten eine Lehrstelle, demgegenüber standen Angebote der Metallindustrie von 400 Ausbildungsplätzen, andere Branchen boten insgesamt noch 1.200 Plätze an. Lehrwerkstätten in den Betrieben wurden in großer Anzahl aus Kostengründen geschlossen bzw. ausgelagert. Dabei drängte sich die Schlußfolgerung auf, daß Industrie und Wirtschaft versagt haben und die Treuhandanstalt nicht annähernd genug für die Ausbildung tut.

Der Bereich der Weiterbildung gewann schon dadurch immens an Bedeutung, da zu erwarten war, daß auch die laut Sanierungskonzepten in den Betrieben verbleibenden ArbeitnehmerInnen in den folgenden Jahren des öfteren in Kurzarbeit sein würden. Die IG Metall Chemnitz formulierte in ihrem Konzept daher die Zielstellung, diese Zeit zur Qualifizierung zu nutzen. Gleichzeitig wurden Mangelbereiche aufgeführt, in denen in den nächsten Jahren eine erhebliche Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften zu erwarten war.

Was aber kann oder besser muß eine Gewerkschaft tun für die ArbeitnehmerInnen, die von unvermeidlichen Kündigungen betroffen sein würden?

Eine Alternative war die Gründung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die eine Brückenfunktion wahrnehmen sollten: Einerseits wäre damit das Auffangen der ArbeitnehmerInnen vor der sozial und psychisch problematischen Arbeitslosigkeit möglich, andererseits könnte mit Hilfe von Qualifizierungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Qualifizierungserhalt gesichert und damit den Betroffenen der Weg in ein neues Beschäftigungsverhältnis wesentlich erleichtert werden.

Die vierte Säule des IG-Metall-Konzeptes betraf die Entwicklung: Ziel war es, regionale und betriebliche Entwicklungskapazität zu erhalten und zu koordinieren und damit zu sichern, daß auch in Zukunft eine eigenständige Industrie in Chemnitz erhalten bleibt und einheimische Betriebe nicht den Status verlängerter Werkbänke erhalten.

Wie wurde nun das Konzept umgesetzt?

Für die *Erstausbildung* begann eine Kampagne, um jeden Betrieb dafür zu gewinnen, 3% der laut Sanierungskonzept verbleibenden Belegschaftsstärke als

Auszubildende einzustellen. Außerdem wurde ein Ausbilder-Arbeitskreis gebildet und die Errichtung überbetrieblicher Ausbildungsstätten forciert und begleitet.

Die *Weiterbildung* der von Kurzarbeit betroffenen Kolleginnen und Kollegen in den Betrieben wurde mit Hilfe von Personalkonzepten, die unter Mitwirkung der Betriebsräte in den Betrieben entstanden, zum Teil in großer Zahl durchgeführt. Die Grundlage dafür war der in den neuen Bundesländern bis zum 31.12.1991 geltende § 63 Abs. 5 des Arbeitsförderungsgesetzes.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, die in den neuen Bundesländern die Bezeichnung „*Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung*“ (im folgenden ABS genannt) tragen, haben in unserer Region inzwischen eine sehr große Bedeutung erlangt. Ich möchte mich daher in einem gesonderten Punkt näher damit beschäftigen.

Zum Schwerpunkt „*Entwicklung*“ wurden zunächst Ingenieure aus dem riesigen Potential arbeitsloser IngenieurInnen zu einem Arbeitskreis zusammengeschlossen. Dieser hatte die Aufgabe, Koordinierung und Kooperation zwischen Betrieben und Institutionen in Gang zu bringen und sich außerdem mit der Vorbereitung, Begleitung und der Kontrolle von ABM-Projekten zu beschäftigen.

2. Der Kampf um den Erhalt industrieller Kernbereiche

Chemnitz war und ist eine Industriestadt und wird es auch bleiben. In dieser Einschätzung sind sich Verantwortungsträger aller Couleur so einig wie sonst selten. Aber kaum einer davon hat dazu so viel beigetragen wie die IG Metall.

Der Auftrag der Treuhandanstalt lautete bekanntlich: Privatisierung der ostdeutschen Betriebe. Inzwischen ist die Arbeit der Treuhand fast abgeschlossen, die Bilanz aber kann man wohl recht nüchtern zusammenfassen. Tausende Arbeitsplätze wurden ersatzlos vernichtet, hunderte Betriebe, die nach richtiger Sanierung ihren Platz auf dem Weltmarkt gefunden hätten, sind liquidiert oder in einer Größenordnung geschrumpft worden, daß sie kaum mehr in der Lage sind, größere Aufträge zu realisieren.

Angesichts dieser Tatsache hat sich die IG Metall seit ihrem Bestehen in den neuen Bundesländern stark gemacht für den Erhalt industrieller Kernbereiche, um zumindest die Keimzellen für ein späteres Wachstum zu erhalten. Was einmal „platt“ gemacht wurde, wird nicht wie ein Phönix aus der Asche neu entstehen. Beispiele dafür, daß die Metaller durch beharrliches Ringen um den Erhalt ihrer Betriebe deren Liquidation verhindert haben, sind u.a. die Chemnitzer Betriebe „*Schleifmaschinenbau*“, „*WEMA-Union*“, „*Webstuhlbau*“ sowie die „*Bremshydraulik*“ Limbach-Oberfrohna. In aller Munde in der Region ist zur Zeit der Chemnitzer Spinnereimaschinenbau, der sich noch in der Verwaltung der Treuhandanstalt befindet, und der ohne den Kampf der dortigen Metaller unter tatkräftiger Unterstützung der Verwaltungsstelle der IG Metall längst liquidiert worden wäre. Es ist hervorzuheben, daß sowohl gewerkschaftliche Kampfmittel wie Betriebsbesetzungen, Betriebsversammlungen, Abordnungen der Belegschaften an die Treuhandanstalt und vieles andere auf der einen Seite als auch harte Verhandlungen der IG Metall auf der anderen Seite dazu geführt haben, daß es diese Betriebe in der Industrielandschaft von Chemnitz noch gibt. Wichtig dabei ist, daß Verhandlungen allein nicht zum Ziel geführt hätten, wenn es nicht die Unterstützung der ArbeitnehmerInnen für die Verhandlungsposition der Gewerkschaftsfunktionäre gegeben hätte.

In beharrlichem Ringen um den Erhalt und die Stabilisierung des Wirtschaftsstandortes Chemnitz bemüht sich die IG Metall seit Jahren darum, in der Wirtschaftsförderung ihren Beitrag zu leisten, Strategien zur regionalen Ansiedlung von Investoren mitzuentwickeln, in Wirtschaftsbeiräten mitzuwirken und vieles mehr. Die regionale Aufbaugesellschaft, an deren Entstehen die Chemnitzer IG Metall maßgeblich beteiligt war, hat in enger Zusammenarbeit mit uns kürzlich ihr Aufgabenfeld neu definiert und übt jetzt ihre regionale Funktion als Pendant zur Wirtschaftsförderung wirksamer aus. Damit wird es möglich sein, Wirtschafts- und Arbeitsförderung in Zukunft enger miteinander zu verzahnen.

Sogar einen Arbeitgeberverband hat die IG Metall in Chemnitz mit initiiert: den Interessenverband Chemnitzer Maschinenbau, kurz ICM genannt. In diesem Verband finden sich Unternehmen des Maschinenbaus wieder, die versuchen, eine Lobby aufzubauen, und - u.a. - Verbundlösungen für interessierte Kunden anzubieten.

3. Die ABS-Gesellschaften im Bereich der IG Metall in der Region Chemnitz

Angesichts des wirtschaftlichen Umbruchs in den neuen Bundesländern wurde von der Vorstandsverwaltung der IG Metall in Frankfurt/Main ein Projekt initiiert, über ABM in Verwaltungsstellen der neuen Bundesländer Berater für Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung zu beschäftigen mit der Aufgabe, ABS-Gesellschaften aufzubauen, so auch in Chemnitz. Angefangen mit Branchenarbeitskreisen, in denen die einzelnen Betriebe zu sinnvollen Kombinationen zusammengefaßt wurden, über die enge Zusammenarbeit mit den Betriebsräten und anfangs auch mit den Geschäftsführungen der damals fast ausschließlich unter Treuhandverwaltung stehenden Betriebe, gestützt auf das zunächst fast überall ehrenamtliche Engagement von Kolleginnen und Kollegen in Kurzarbeit, baute die IG-Metall Ortsverwaltung Chemnitz zuerst Projektgruppen auf mit dem Ziel, selbständige, auf der Basis von Eigenwirtschaftlichkeit arbeitende GmbH zu gründen. Auf diese Weise entstanden 13 Keimzellen für ABS-Gesellschaften, aus denen sich im Laufe der Zeit sechs GmbH und ein Eingetragener Verein als ABS-Gesellschaften gebildet haben. Eine Sonderstellung nimmt dabei die ABS WETEXBAU ein, die als sogenannte ABS mit Sondervermögen nur in Sachsen besteht und mit größerer Unterstützung durch die Treuhandanstalt als die anderen Gesellschaften entstanden ist.

Diese ABS-Gesellschaften haben inzwischen für Tausende betroffene ArbeitnehmerInnen den Fall in die Arbeitslosigkeit zumindest zeitweise verhindern können, haben Möglichkeiten zur Fortbildung und Umschulung geschaffen, ABM-Projekte erarbeitet und durchgeführt, viele Menschen wieder in neue Arbeitsverhältnisse vermittelt, sie haben Teilbereiche ihrer Beschäftigungsfelder ausgegründet und damit schon weit über 100 Dauerarbeitsplätze geschaffen. Leider ist das nicht uneingeschränkt für alle ArbeitnehmerInnen möglich gewesen, da die Fördermöglichkeiten über die Bundesanstalt für Arbeit im Laufe der Zeit immer mehr eingeschränkt wurden. Daher konnte für einen Großteil der Betroffenen „nur“ Kurzarbeit in der ABS durchgeführt werden, die aber auch zwei sehr wichtige Vorteile brachte: Da die ABS-Gesellschaften tarifgebunden sind, konnte für die KurzarbeiterInnen jeder Tarifsprung gesichert werden, und die Zeit der Arbeitslosigkeit wurde „hinausgeschoben“.

Das Management der Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) zwischen Interessenvertretung und Unternehmensleitung

Marion Neufeldt / Edith Rasche

Die folgenden Aussagen beruhen vor allem auf Untersuchungen in 10 Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie Sachsens, die im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt wurden.

Der Umstrukturierungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft war mit dem Niedergang ganzer Industriezweige und mit Massenentlassungen verbunden. Ein Beispiel dafür ist die Textil- und Bekleidungsindustrie. Im Dezember 1990 waren im Freistaat Sachsen in diesen Branchen 134.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt. Bis zum Februar 1994 sank diese Zahl auf 20.109. Heute sind noch ca. 10% der ehemals Beschäftigten in diesen Branchen tätig. Da über 70% der Beschäftigten in der Textil- und Bekleidungsindustrie Frauen waren, sind sie vom Arbeitsplatzabbau auch besonders betroffen.

Aufgrund der wachsenden Massenarbeitslosigkeit und der Zahl potentieller Arbeitsloser kam es im Frühjahr 1991 zur Gründung der ersten Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie. Die Mehrzahl der von uns untersuchten Gesellschaften entstand aus Betrieben, die ihre Produktion einstellten bzw. auf ein Minimum reduzierten. Nur wenige Gesellschaften entstanden als regionale Einrichtungen. Für die Gründung und den Aufbau von ABS-Gesellschaften engagierten sich vor allem Vertreter der Betriebsbelegschaften, der Betriebsräte, der Branchengewerkschaften und des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Sie vertraten die Interessen vor allem derjenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die arbeitslos geworden waren bzw. für die die Arbeitslosigkeit

unmittelbar bevorstand. Ein Teil der Initiatoren arbeitete dann auch in den Projektgruppen mit, die die Arbeit der ABS-Gesellschaften vorbereiteten und organisierten. Die Mitarbeiter der Projektgruppen wurden auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes von den Arbeitsämtern finanziert. Die Arbeit der Projektgruppen wurde auch als „*ABM für ABM*“ bezeichnet. Vielfältige organisatorische und inhaltliche Aufgaben mußten bewältigt werden. Da die von uns untersuchten Gesellschaften als GmbH gegründet wurden, galt es z.B. entsprechende Gesellschafter zu finden. Als Gesellschafter der ABS fungieren beispielsweise Kommunen, Landkreise, Verbände, Gewerkschaften und Einzelpersonen.

Im Interesse der arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer organisierten die Mitarbeiter der Projektgruppen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, suchten nach Qualifizierungsmöglichkeiten und nach Bildungsträgern. Damit unterstützten sie auch die Arbeitsämter, die sich selbst erst in ihrer Aufbauphase befanden. Eine wichtige Aufgabe bestand in der Beratung und Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Mitarbeiter der Projektgruppen führten viele persönliche Gespräche und traten in Belegschaftsversammlungen auf, stellten Fortbildungs- und Umschulungsangebote (FuU) vor, erläuterten die den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) innewohnenden Möglichkeiten und erklärten die Zugangsbedingungen für diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Notwendigkeit einer gezielten Sozialarbeit auf diesem Gebiet zeigt sich besonders dann deutlich, wenn man bedenkt, daß die ostdeutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über keinerlei Erfahrungen mit der Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Problemen verfügten.

Durch den Aufbau der ABS-Gesellschaften ist es gelungen, den Arbeitsmarkt zu entlasten. Zu den 10 ABS-Gesellschaften im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie gehörten beispielsweise sechs Monate nach ihrer Gründung ca. 3.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In ihren Regionen stellen die ABS-Gesellschaften einen wichtigen arbeitsmarktpolitischen Faktor dar. Ihre Funktion geht aber darüber hinaus, wie auch in der „*Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturbildung*“ vom 17. Juli 1991 festgestellt wurde. Die Vereinbarung bildet den gesetzlichen Rahmen für die Schaffung und den Aufbau von ABS-Gesellschaften. Sie wurde zwischen den Gewerkschaften, den

Arbeitgeberverbänden, der Treuhandanstalt und den Regierungen der neuen Bundesländer abgeschlossen. In der Vereinbarung wurde festgeschrieben, was sich in der Praxis bereits zu vollziehen begonnen hatte. Neben der sozial- und arbeitsmarktpolitischen sollte die strukturpolitische Funktion ausgebaut werden. In der Rahmenvereinbarung heißt es dazu folgendermaßen: *„ABS sind geeignet, die gegenwärtige Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft konstruktiv zu begleiten. Das bedeutet einerseits, daß dieser Prozeß für die betroffenen Arbeitnehmer sozialverträglich gestaltet wird, andererseits, daß die im Rahmen dieser Gesellschaften verwirklichten Hilfen, insbesondere Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Voraussetzung für ein Gelingen der wirtschaftlichen Neuorientierung der ostdeutschen Wirtschaft deutlich verbessern“* (Rahmenvereinbarung, S. 2).

Die Realisierung dieser beschäftigungs- und strukturpolitischen Aufgaben der ABS ist ohne ein aktives und qualifiziertes Management nicht denkbar. Entstanden aus der Arbeit der Projektgruppen, hat sich ein Management entwickelt, das in der Lage ist, die spezifischen Anforderungen an die Leitung einer ABS zu bewältigen. Die Mehrzahl der Mitarbeiter verfügt über einen Fach- oder Hochschulabschluß. Ein Teil von ihnen war im kaufmännischen Bereich tätig. Es muß hinzugefügt werden, daß die Mitarbeiter teilweise mit für sie völlig neuen Fragestellungen konfrontiert wurden. Auf der Grundlage der vorhandenen beruflichen Qualifikationen erschlossen sie sich die neuen Aufgabenbereiche. Die Mitarbeiter des Managements haben sich in und durch ihre Arbeit qualifiziert und dabei spezielle Fähigkeiten und Fertigkeiten erworben. Unterstützt wurde das durch die Teilnahme an Qualifizierungslehrgängen zu unterschiedlichen Themen, beispielsweise zur Anwendung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), speziellen Rechtsproblemen oder zur Nutzung moderner Computertechnik.

In den von uns untersuchten Gesellschaften arbeiten im Durchschnitt jeweils 5 Personen im Management, davon sind 67% Frauen. Nur 2 Frauen arbeiten als Geschäftsführerin.

Das Handeln des Managements war beim Aufbau der ABS-Gesellschaften vor allem von der Motivation geprägt, sich selbst und arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die Organisation von ABM und FuU zu helfen, ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern bzw. durch befristete Arbeit oder Qualifizierung die

Arbeitslosigkeit hinauszuschieben. Unter dem Gesichtspunkt trat in dieser Entwicklungsphase der ABS das Management als Interessenvertreter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf. Die stark sozial geprägte Motivation ist bis heute bei einem großen Teil der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Managements erhalten geblieben und prägt ihr Handeln. Das kommt besonders im Personalmanagement der ABS zum Ausdruck. Es erfordert ausführliche Gespräche mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, in denen es nicht nur um mögliche Arbeits- bzw. Bildungsinhalte sowie berufliche und individuelle Eignung geht, sondern auch um persönliche Probleme. Da die Zahl der sich bei den ABS meldenden Personen um ein Vielfaches höher liegt als die Zahl derer, die tatsächlich in die ABS aufgenommen werden können, ist der Zeitaufwand für eine persönliche Beratung und Betreuung sehr groß. Die Leiterin des Personalbüros einer ABS berichtete z.B., daß sich an manchen Tagen zwischen 40 und 60 Personen bei ihr Rat und Auskunft holen. Das zeigt auch: die ABS-Gesellschaften sind in ihren Regionen zu gefragten Ansprechpartnern und anerkannten Arbeitsmarktinstitutionen geworden. Gegenwärtig wächst der Betreuungsaufwand weiter, weil sich die Zusammensetzung der in den ABS-Gesellschaften Beschäftigten verändert. Zu Beginn ihrer Entwicklung waren in den ABS Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aller Altersgruppen sowie Qualifikationsbereiche beschäftigt. Sie kamen vor allem aus jenen Betrieben, aus denen die ABS hervorgegangen waren. Insofern war in den von uns untersuchten Gesellschaften ein hoher Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus der Textil- und Bekleidungsindustrie von vornherein gegeben und repräsentierte die entsprechende Alters- und Qualifikationsstruktur. Heute nehmen die ABS-Gesellschaften zunehmend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus sogenannten Problemgruppen auf. Es sind vor allem „Schwervermittelbare“, ältere und nicht ausreichend qualifizierte Arbeitnehmer sowie Langzeitarbeitslose. Das erfordert neben vorbereitenden Gesprächen eine ständige soziale Betreuung. Ein entsprechend qualifiziertes Sozialmanagement gewinnt folglich an Bedeutung.

Trotz des unverändert hohen Stellenwertes des sozialen Engagements hat sich im Laufe der Entwicklung der ABS-Gesellschaften gezeigt, daß das allein nicht ausreicht, um den gestellten Anforderungen gerecht zu werden. Die Existenz und Perspektive der ABS hängt wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, unternehmerisches Denken und Handeln im Sinne einer erfolgsorientierten und effektiven Tätigkeit innerhalb des Managements entsprechend der

Aufgabenstellungen der ABS auszuprägen. D.h. auch, die ABS als *Unternehmen* zu führen und zu leiten.

Der Schwerpunkt der Arbeit der ABS bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen liegt heute im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung. Die Zahl der Teilnehmer an FuU-Maßnahmen ist aufgrund der veränderten Zugangsvoraussetzungen und der Reduzierung finanzieller Mittel zurückgegangen.

Die inhaltlich-konzeptionelle Arbeit des Managements ist vor allem darauf gerichtet, öffentlich geförderte Beschäftigung zu organisieren, die sowohl arbeitsmarkt- als auch strukturpolitischen Gesichtspunkten gerecht wird. Es kommt darauf an, solche Projekte zu konzipieren, die gemeinnützigen Zwecken dienen, den Aspekt der „Zusätzlichkeit“ beinhalten und den beruflichen wie auch individuellen Fähigkeiten und Fördermöglichkeiten der einzustellenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechen. Häufig besteht dabei ein Widerspruch zwischen Projekt- und Personenförderung, zwischen strukturpolitischer Zielstellung und der Notwendigkeit, bestimmte Personengruppen im öffentlich geförderten Bereich zu beschäftigen. Zwei Beispiele sollen das verdeutlichen. Arbeiten im Umweltbereich können mögliche Inhalte von ABM und Maßnahmen nach § 249h des AFG sein, die den Anforderungen „Gemeinnützigkeit“ und „Zusätzlichkeit“ entsprechen. Diese Maßnahmen sind in vielen Fällen aber auch mit schwerer körperlicher Arbeit verbunden. Daher ist es schwierig, in diesen Maßnahmen Frauen zu beschäftigen. Der Anteil der Frauen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist zwar gewachsen, entspricht aber noch nicht ihrem Anteil an den Arbeitslosen. Frauen, die die Voraussetzungen für die Förderung innerhalb von ABM besitzen, können infolge der Arbeitsinhalte nicht eingestellt werden. Es reicht nicht aus, einen höheren Frauenanteil im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung zu fördern. Vielmehr müssen Bedingungen geschaffen werden, die eine Beschäftigung von Frauen in größerer Zahl ermöglichen.

In differenzierter Weise zeigt sich der Widerspruch bei einem anderen Beispiel. Zur Durchführung einer Maßnahme zur Landschaftsgestaltung bedurfte es eines Projektleiters. Dieser stand auch zur Verfügung. Er hatte entsprechende Fachkompetenz durch die Teilnahme an einer Umschulung gewonnen, konnte aber nicht eingesetzt werden, weil er nicht den Fördervoraussetzungen für ABM entsprach.

Geht es beim ersten Beispiel vor allem um die Verbindung der Arbeitsinhalte mit den beruflichen und individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten der in ABM zu Beschäftigenden, zeigt das zweite Beispiel die Notwendigkeit, in Einzelfällen die Förderbestimmungen flexibel zu handhaben, um auch in ABM notwendige Fachkräfte als Projektleiter beschäftigen zu können, die eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung einer Maßnahme darstellen. Diese Beispiele machen auf einen wichtigen Aspekt der Arbeit des Managements aufmerksam: Bei der Auswahl der in ABM zu Beschäftigenden kann nicht nur der soziale Aspekt allein beachtet werden. Die Durchführbarkeit der Arbeiten, ihre Effektivität und das Erreichen der geplanten Ziele müssen dabei ebenso eine Rolle spielen. Trotz dieser Schwierigkeiten ist es den ABS gelungen, vielfältige Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung zu installieren, z.B. Maßnahmen zur Industriebrachensanierung, zum Erhalt und zur Verbesserung der Umwelt sowie im sozialen Bereich.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finden nicht nur an den Standorten der ABS statt. Die 10 untersuchten ABS aus dem Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie realisieren beispielsweise Maßnahmen in 130 Kommunen. Die Betreuung dieser Maßnahmen erfordert eine hohe Mobilität von den Mitarbeitern des Managements. Besonders durch die Maßnahmen im kommunalen Bereich leisten die ABS einen wichtigen Beitrag zur strukturellen Entwicklung der Kommunen. Mit diesen Arbeiten verschönern sie das äußere Bild der Kommunen, verbessern die Standortbedingungen und schaffen somit günstigere Voraussetzungen für die Ansiedlung von Unternehmen. Außerdem fördern die ABS durch Aufträge an einheimische Unternehmen die regionale Wirtschaft. Um diese Ergebnisse erreichen zu können, ist es notwendig, bereits in der Vorbereitungsphase von ABM Kontakte zu den Kommunen und anderen arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Akteuren herzustellen. Wenn auch unterschiedlich ausgeprägt, haben die Mitarbeiter des Managements der ABS-Gesellschaften ein entsprechendes Netzwerk entwickelt. Sie helfen, regionale Bedarfe im Sinne notwendiger und zusätzlicher Arbeiten zu erkennen und sie eventuell gemeinsam vorzubereiten. Ergänzt durch eine engagierte Öffentlichkeitsarbeit konnten damit auch Vorurteile gegenüber der Arbeit der ABS-Gesellschaften abgebaut werden. In den meisten Regionen werden sie heute als wichtiger arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Akteur anerkannt. Das ist wiederum eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Arbeit des Managements.

Erschwert wurde und wird die Arbeit des Managements der ABS durch sich ständig ändernde gesetzliche Bestimmungen und finanzielle Möglichkeiten. Unter diesem Gesichtspunkt der sich ändernden Bedingungen kann die Arbeit des Managements auch als Krisenmanagement bezeichnet werden. Das wirkt sich negativ auf die Möglichkeit einer langfristigen konzeptionellen Arbeit aus. Aber gerade diese war und ist von existentieller Bedeutung für das Weiterbestehen der ABS-Gesellschaften. Vorstellungen zur Perspektive der ABS schließen auch Überlegungen zur Möglichkeit von Arbeitsförder- und Sozialbetrieben ein. Letztere sind an der Nahtstelle zwischen wettbewerbsmäßig strukturiertem Arbeitsmarkt und öffentlich geförderten Beschäftigungssektor angesiedelt. Sie sollen grundsätzlich dem Wettbewerb ausgesetzt und erwerbswirtschaftlich orientiert sein. Sie erhalten aber einen finanziellen Ausgleich für ihre besonderen Integrationsleistungen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes.

Zur konzeptionellen Arbeit des Managements gehört die Ausarbeitung konkreter Strategien hinsichtlich des Ausbaus öffentlich geförderter Beschäftigung. Die Organisation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Teil öffentlich geförderter Beschäftigung bleibt auch künftig eine wichtige Aufgabe des Managements. Hinzu kommen Überlegungen hinsichtlich einer stärker erwerbswirtschaftlich orientierten Tätigkeit. In diesem Zusammenhang sind besonders die Vorbereitung und Unterstützung von Aus- und Existenzgründungen - auch unter dem Gesichtspunkt der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen - zu nennen. Bis Ende März 1994 konnten 4 der 10 ABS aus dem Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie 26 Aus- und Existenzgründungen realisieren und damit 55 Arbeitsplätze schaffen. Wichtige Voraussetzungen für die Bewältigung einer solchen Aufgabe sind die Beachtung möglicher Aus- und Existenzgründungen bereits bei der Konzipierung von Projekten im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung und die Schaffung von „Profitcentern“, die auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Prinzipien unter dem Dach der ABS-Gesellschaften selbständig agieren. Die Qualifizierung von Mitarbeitern einschließlich der Durchführung von Existenzgründerseminaren sowie die Bereitstellung von Gewerberäumen und materiell-technischen Ausrüstungen (beispielsweise durch den Bau von Gründerzentren) können Aus- und Existenzgründungen positiv beeinflussen. Die Initiatoren von Aus- und Existenzgründungen müssen sich aber auch mit einer Vielfalt an Problemen auseinandersetzen. Das sind zum Beispiel fehlende finanzielle Mittel, ungeklärte Nutzungsrechte an Immobilien,

fehlende potentielle Existenzgründer, der Widerspruch zwischen der Gemeinnützigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung und der Notwendigkeit, erwerbswirtschaftlich agieren zu müssen sowie fehlende Konzeptionen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung einschließlich der Verbindung von Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung.

Neben der Entwicklung neuer Projektideen und ihrer Umsetzung in Projektanträge spielt heute die Mittelakquisition eine besondere Rolle. Die finanziellen Bedingungen haben sich deutlich verschlechtert (Kürzung der Lohnkostenzuschüsse, Reduzierung der Sachkosten). Das Management muß deshalb ständig versuchen, neue Finanzierungsquellen zu erschließen und eigene finanzielle Mittel zu erwirtschaften. Da eine alleinige Finanzierung durch die Arbeitsämter auf der Grundlage des AFG nicht mehr gegeben ist, muß über verschiedene Fördervarianten nachgedacht und eine Mischfinanzierung angestrebt sowie realisiert werden. Die Komplexität und Kompliziertheit dieser Aufgabenstellung bedarf wohl keiner näheren Erläuterung.

Die gewonnene Professionalität zur Führung der ABS, die die Angehörigen des Managements erworben haben, kann langfristig nur genutzt werden, wenn es gelingt, sie als Stammkräfte zu finanzieren. Die Arbeit auf der Grundlage von ABM als wesentliche Grundlage der Finanzierung des Managements ist immer befristet. Mit einem personellen Wechsel gingen die „*personengebundenen*“ Erfahrungen bei der Leitung der ABS-Gesellschaften verloren. Nachteilig würde sich auch die fehlende Verbundenheit mit der ABS und die fehlende Kenntnis der Ansprech- und Kooperationspartner auswirken. All das hätte unzweifelhaft negative Auswirkungen auf die weitere Arbeit der ABS. Insofern sind die Regelungen zur Stammkräftefinanzierung von hoher Brisanz für den Fortbestand der ABS-Gesellschaften.

Die Komplexität der gegenwärtigen Aufgabenstellung des Managements der ABS-Gesellschaften kommt sowohl in ihrem sozialen als auch zunehmend in ihrem unternehmerischen Engagement zum Ausdruck. Diese beiden Schwerpunkte der Führung einer ABS sind nicht voneinander zu trennen. Vielmehr stehen sie in einem wechselseitigen Zusammenhang. Das Management der ABS-Gesellschaften trägt entscheidende Verantwortung für die qualitative Entwicklung der Gesellschaften. Als Träger arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Transformation und Innovation sind die Gesellschaften ein wichtiger Teil der

Verknüpfung von öffentlich gefördertem und wettbewerbsmäßig strukturiertem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland.

Literatur:

Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Forschungsbericht, Gelsenkirchen 1992

Bergmann, Chr. (1993): Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor. In: WSI-Mitteilungen, H. 10

Betriebsgründungen unter dem Dach von Arbeitsförderungsgesellschaften (1993). In: Manuskripte 90, Düsseldorf

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften (1993). In: Manuskripte 104, Düsseldorf

Beywl, W. et. al. (1992): Arbeitsförderungsgesellschaften in den neuen Bundesländern. Perspektiven einer strukturellen Reform, Frankfurt am Main

Brater, M. et. al. (1993): Ausgründungen aus Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung, München

Kaiser, M., Otto, M. (1993): Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben. In: IAB Werkstattbericht, Nr.13

Müller, Ch. (1992): Beschäftigungsgesellschaften, Bonn

Richtlinien zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) vom 17.07.1991

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.): Statistische Berichte, Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe im Freistaat Sachsen 1991 - 1994

Autoren

Elke Arnold, geb. 1953, Mitarbeiterin der Verwaltungsstelle IG Metall Chemnitz

Antonina Bieszcz-Kaiser, geb. 1949, Dr. rer. pol., wiss. Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz e. V. (WISOC)

Anna Buchner-Jeziorska, Dr. habil., Professorin am Institut für Soziologie, Universität Lodz

Dimitrina Dimitrova, geb. 1960, Dr., wiss. Mitarbeiterin am Institut für Soziologie, Bulgarische Akademie der Wissenschaften, Sofia

Stefan Dimitrov, geb. 1952, Dr., wiss. Mitarbeiter am Institut für Soziologie, Bulgarische Akademie der Wissenschaften, Sofia

Béla Galgóczi, geb. 1958, Dr., wiss. Mitarbeiter am Institut für Sozialforschung Budapest

Anke Hassel, geb. 1965, wiss. Mitarbeiterin am Laboratorium Europa Frankfurt a. M., Forschungs- und Beratungsstelle für industrielle Beziehungen in Europa

Maria Kajder-Gagacka, geb. 1958, Dr., wiss. Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften, Technische Universität Radom

Ralph-Elmar Lungwitz, geb. 1951, Dr. phil., wiss. Mitarbeiter am Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz e.V. (WISOC)

Walther Müller-Jentsch, geb. 1935, Dr. rer. pol., Professor für Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum

Marion Neufeldt, geb. 1955, Dr. phil., wiss. Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz e.V. (WISOC)

Anatol Peretiatkowicz, geb. 1944, Dr. habil., Professor am Institut für Sozialwissenschaften, Technische Universität Radom

Evelyn Preusche, geb. 1957, Dr. phil., wiss. Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz e.V. (WISOC)

Edith Rasche, geb. 1938, Dr. habil., wiss. Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz e.V. (WISOC)

Silke Röbenack, geb. 1963, wiss. Mitarbeiterin am Zentrum für Arbeits- und Organisationsforschung e.V. Leipzig (ZAROF)

Otmar Seul, Dr., wiss. Mitarbeiter an der Universität Paris X-Nanterre

Ikuro Takagi, Professor für Sozialpolitik an der Japan Womens University Tokyo

Jan Vlácil, Dr., wiss. Mitarbeiter am Institut für Soziologie, Akademie der Wissenschaften der Tschechischen Republik, Prag

Wolfram Wassermann, geb. 1946, Dr., wiss. Mitarbeiter, Büro für Sozialforschung Kassel